
СОЦІАЛЬНА ТА ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

УДК 321.022 343.35

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.1.37>

А. К. Славицька

кандидат юридичних наук,
Народний депутат України
Верховної Ради України

ХАРАКТЕРИСТИКА ІНСТРУМЕНТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена дослідженню інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики. Зроблено висновок про те, що забезпечення реалізації антикорупційної політики засновано на наявних інструментах, які можуть використовуватись уповноваженими суб'єктами у встановлений законодавством спосіб та шляхом визначених законодавством заходів.

Термін «інструменти» використано як узагальнюючий та такий, що об'єднує заходи та способи забезпечення реалізації антикорупційної політики, що обґрунтовується наступним: 1) використання терміну «заходи» в антикорупційній сфері пов'язано з позначенням конкретних напрямів впливу на подолання означеного негативного явища; 2) термін «спосіб» – використовується для позначення того, яким саме чином здійснюється нормативно встановлений вплив на конкретний об'єкт, що підданий впорядкуванню; 3) поняття «інструменти» відображає якісні ознаки як заходів, так і способів забезпечення реалізації антикорупційної політики в їх діалектичному взаємозв'язку.

Виокремлено ознаки інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики: 1) якісно – це сукупність заходів, які спрямовані на забезпечення реалізації антикорупційної політики; 2) вони об'єктивуються у правових та неправових формах застосування повноважень суб'єктів владних повноважень. При цьому, юридичне значення матимуть виключно наслідки застосування правової форми; 3) їх може бути застосовано виключно у спосіб, який передбачено законодавством; 4) їх може бути застосовано виключно тими суб'єктами, яких передбачено законодавством.

Встановлено, що захід перетворюється на інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики після його втілення у конкретно визначену: а) правову форму, яка реалізується через прийняття нормативно-правових актів; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладання адміністративних договорів; вчинення інших юридично значимих дій; б) неправову форму, яка реалізується шляхом здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій, проведення нарад чи консультацій.

Ключові слова: антикорупційна політика, інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики, правова форма, нормативно-правові акти, адміністративні акти, неправова форма.

Станом на теперішній час триває процес інтеграції України до Європейського Союзу, що впливає на усі сфери суспільних відносин. Не виключенням є діяльність щодо забезпечення реалізації антикорупційної політики. Одночасно, корупція

володіє ознакою комплексної суспільної небезпечності, тому запобігання корупції визнається одним із ключових напрямків правової політики в Україні, який виокремлено в окремий напрям – антикорупційну політику. В умовах, коли, з одного боку,

сформовано порівняно оновлену систему суб'єктів, що забезпечують реалізацію антикорупційної політики, а з іншого – нормативно встановлено оновлені змістовні характеристики антикорупційної політики, проблематика виокремлення інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики є такою, що потребує доктринального осмислення.

Дослідження корупції та пов'язаних з нею питань були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьомінім, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломієць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та рядом інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено сфері запобігання корупції, питання визначення інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Інструменти є фундаментальним елементом втілення єдиного механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики. У межах цього дослідження термін «інструменти» використано як узагальнюючий та такий, що об'єднує заходи та способи забезпечення реалізації антикорупційної політики. Вказана теза обґрунтовується наступним.

По-перше, використання терміну «заходи» в антикорупційній сфері пов'язано з позначенням різних конкретних напрямів впливу на подолання означеного негативного явища.

Як слушно відмічено Нонік В.В., ефективно виконання антикорупційної функції держави передбачає комплексне впровадження законодавчих, організаційно-політичних та соціально-економічних заходів, спрямованих на налагодження взаємодії зі структурами громадянського суспільства та на міжнародну співпрацю, а також превентивних заходів, спрямованих на профілактику корупційних дій посадовців та підвищення загальної культури владних відносин в українському суспільстві [1, с. 92]. Присутньою є практика використання поняття «заходів» в національному та міжнародному

законодавстві, яким врегульовано антикорупційну сферу. Йдеться, наприклад, про Резолюцію ООН «Практичні заходи із боротьби з корупцією», в якій підкреслювалася важливість запровадження заходів запобігання корупції [2] чи Міжамериканську конвенцію проти корупції, прийняту, в якій державам-членам рекомендовано впровадити превентивні заходи проти корупції [3]. У Законі України «Про запобігання корупції» зроблено вказівку на «заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів» (ст. 29), «Додаткові заходи фінансового контролю» (ст. 52), «Особливості здійснення заходів фінансового контролю стосовно окремих категорій осіб» (ст. 52¹) тощо [4]. Таким чином, термін «захід» використовується для позначення в антикорупційній сфері різного роду прийомів та засобів, які використовуються для досягнення поставлених цілей. Проте, стосовно забезпечення реалізації антикорупційної політики законодавчо не обрано поняття, яке відображатиме систему та сутність заходів, які для цього можуть бути застосовані.

По-друге, термін «спосіб» у праві використовується для позначення того, яким саме чином здійснюється нормативно встановлений вплив на конкретний об'єкт, що підданий впорядкуванню. По суті, шляхи регулювання відносин розкривають специфіку методів регулювання і отримують свій особливий вираз в нормах права. Так, забезпечення реалізації антикорупційної політики можливе через дозвільну практику у вигляді: надання особі права на її власні активні дії; покладання на особу обов'язку активної поведінки або обов'язку утримуватися від вчинення дій певного роду.

По-третє, використання поняття «інструменти» відображає якісні ознаки як заходів, так і способів забезпечення реалізації антикорупційної політики в їх діалектичному взаємозв'язку. Крім того, використання терміну «інструменти» набуло популяризації в науковій юридичній літературі. Зокрема, в частині позначення способів реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації (органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повно-

важень та інших суб'єктів публічного адміністрування). На думку Р.С. Мельника, інструментами діяльності публічної адміністрації є нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори [5, с. 253–296; 6, с. 216]. Аналогічно термін «інструменти» використовуються у адміністративно-правовій науці останніх років [7].

Таким чином, поняття «інструмент» відображає факт здійснення уповноваженими суб'єктами виконавчо-розпорядчої діяльності у визначений законодавством спосіб та формі. За основу в цьому дослідженні було обрано підхід до виокремлення в якості елементу механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики – інструментів такої діяльності. Вказаний термін може тлумачитись як сукупність заходів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами у визначений законодавством спосіб та формі для забезпечення реалізації антикорупційної політики.

Ознаками інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики є такі: 1) якісно – це сукупність заходів, які спрямовані на забезпечення реалізації антикорупційної політики; 2) вони об'єктивуються у правових та неправових формах застосування повноважень суб'єктів владних повноважень. При цьому, юридичне значення матимуть виключно наслідки застосування правової форми; 3) їх може бути застосовано виключно у спосіб, який передбачено законодавством; 4) їх може бути застосовано виключно тими суб'єктами, яких передбачено законодавством.

Аналіз антикорупційного законодавства, дозволяє прийти до висновків, що забезпечення реалізації антикорупційної політики здійснюється за допомогою таких заходів: 1) організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції [4], в тому числі, через ідентифікацію та оцінку корупційних ризиків [8; 9]; 2) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (до прикладу через аналіз даних антикорупційних реєстрів: Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самовря-

дування, Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру) [10]; 3) розроблення Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, а також розробка антикорупційних програм [4]; 4) проведення антикорупційної експертизи; 5) розроблення проектів Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії; формування та реалізація антикорупційної політики, розроблення проектів нормативно-правових актів з цих питань тощо.

Кожен з заходів забезпечення реалізації антикорупційної політики може бути застосований визначеним суб'єктом. Захід перетворюється на інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики після його втілення у конкретно визначену: а) правову форму, яка реалізується через прийняття нормативно-правових актів; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладання адміністративних договорів; вчинення інших юридично значимих дій; б) неправову форму, яка реалізується шляхом здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій, проведення нарад чи консультацій [11, с. 100].

Щодо правової форми об'єктивізації заходів забезпечення реалізації антикорупційної політики, то окремо звернемо увагу на те, що Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України є тим суб'єктом, який не уповноважений на застосування інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики, що охоплюються правовою формою та мають конкретні юридичні наслідки. Це пов'язано з тим, що будь-які рішення, прийняті в межах компетенції цього органу носять проміжний характер та подаються на розгляд Президента України у вигляді пропозицій щодо поліпшення взаємодії органів, відповідальних за її імплементацію; пропозицій щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання і протидії корупції; послань Президента

України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України в частині реалізації антикорупційної політики; пропозицій щодо підвищення ефективності міжнародного співробітництва України у сфері запобігання і протидії корупції» [12].

Слід зазначити, що застосування інструментів забезпечення реалізації антикорупційної політики первинно покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції. До таких інструментів віднесемо: прийняття нормативно-правових актів, прийняття актів індивідуальної дії (включаючи реєстраційні дії); укладення адміністративних договорів. Відповідно до положень п. 18 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, нормативно-правовий акт є актом управління суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [13].

Нормативно-правові акти Національного агентства з питань запобігання корупції приймаються у формі наказів (відповідно до положень ст. 7 Закону України «Про запобігання корупції») з питань, що належать до його компетенції і вони є обов'язковими для виконання нормативно-правовими актами (відповідно до положень ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції») [4].

Щодо адміністративних актів, то під ними на законодавчому рівні розуміються рішення або юридично значущі дії індивідуального характеру, що приймаються чи вчиняються адміністративним органом для вирішення конкретної справи та, якого спрямовано на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків окремих осіб. Адміністративні акти Національного агентства з питань запобігання корупції як інструменти забезпечення реалізації антикорупційної політики можуть прийматися як результат погодження антикорупційної програми конкретного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування. Також різновидом адміністративних актів Національного агентства з питань запобігання

корупції є надання висновків щодо наявності чи відсутності конфлікту інтересів у діяльності визначених осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень антикорупційного законодавства.

До дій як адміністративних актів відносяться ті, що спрямовані на зміну юридичного положення, зміну наявних правовідносини [7, с. 240]. Прикладом в контексті діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції є ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів, Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Адміністрування реєстрів у цьому випадку буде як юридично значима дія, що полягає у офіційному фіксуванні фактів або окремих питань, що мають юридичне значення.

Щодо адміністративних договорів як інструменту забезпечення реалізації антикорупційної політики, зазначимо наступне. Загалом, термін «договір» застосовується у фінансових, зобов'язальних, цивільних та трудових правовідносинах. Натомість поняття «адміністративного договору» закріплено в Кодексі адміністративного судочинства України як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [13].

До ознак, що притаманні адміністративним договорам, яких може бути укладено в якості інструменту забезпечення

реалізації антикорупційної політики віднесемо: 1) однією із обов'язкових сторін має бути Національне агентство з питань запобігання корупції; 2) є наявним волеузгодження сторін – адміністративний договір може бути укладеним лише за наявності домовленості щодо усіх змістовних його складових стосовно реалізації антикорупційної політики; 3) укладення адміністративного договору здійснюється у формі договору, угоди, протоколу, меморандуму, що є його зовнішньою характеристикою; 4) змістом адміністративного договору є взаємні права та обов'язки його сторін у публічно-правовій сфері, пов'язаній тим чи іншим чином з запобіганням корупції; 5) укладається на підставі положень спеціального антикорупційного законодавства, водночас деталізація окремих аспектів передбачає підзаконне регулювання (як приклад, питання форми, змісту чи процедури).

Неправові форми діяльності уповноважених суб'єктів не мають юридичних наслідків. Проявом втілення заходів забезпечення реалізації антикорупційної політики, що виражені в неправовій формі є: проведення засідань, нарад, зборів, обговорень Національним агентством з питань запобігання корупції, включаючи можливість віддаленої участі (онлайн) в режимі відеоконференції; здійснення Національним агентством з питань запобігання корупції координації, методичного забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; інформування Національним агентством з питань запобігання корупції громадськості про здійснювані заходи щодо запобігання корупції, реалізація заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції; залучення Національним агентством з питань запобігання корупції громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики [4] (включаючи консультації та обговорення з громадськістю, відповідно до «Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» [14]).

Щодо матеріально-технічних операцій, до них можливо відносити діловодство, статистичні, довідникові, інформаційно-технологічні та інші операції. Загалом, саме матеріально-технічні операції як вираз неправової форми є найбільш об'ємною частиною діяльності суб'єктів владних повноважень. Так, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президентіві України здійснює аналіз національного антикорупційного законодавства [12], а Національне агентство з питань запобігання корупції – аналіз: ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції; статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції [4].

Приходимо до висновку, що забезпечення реалізації антикорупційної політики засновано на наявних інструментах, які можуть застосовуватись уповноваженими суб'єктами у визначений законодавством спосіб та шляхом визначених законодавством заходів.

Термін «інструменти» використано як узагальнюючий та такий, що об'єднує заходи та способи забезпечення реалізації антикорупційної політики, що обґрунтовується наступним: 1) використання терміну «заходи» в антикорупційній сфері пов'язано з позначенням конкретних напрямів впливу на подолання означеного негативного явища; 2) термін «спосіб» – використовується для позначення того, яким саме чином здійснюється нормативно встановлений вплив на конкретний об'єкт, що підданий впорядкуванню; 3) поняття «інструменти» відображає якісні ознаки як заходів, так і способів забезпечення реалізації антикорупційної політики в їх діалектичному взаємозв'язку. Встановлено, що захід перетворюється на інструмент забезпечення реалізації антикорупційної політики після його втілення у конкретно визначену: а) правову форму, яка реалізується через

прийняття нормативно-правових актів; прийняття адміністративних (індивідуальних) актів; укладання адміністративних договорів; вчинення інших юридично значимих дій; б) неправову форму, яка реалізується шляхом здійснення організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій, проведення нарад чи консультацій.

Список використаної літератури:

1. Нонік В.В. Базові складники формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2019. № 1 (20). С. 86–93.
2. Практичні заходи із боротьби з корупцією : Резолюція ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N90/850/57/pdf/N9085057.pdf?OpenElement>.
3. Міжамериканська конвенція проти корупції (прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 р.): міжнародний документ від 29.03.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_089.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
5. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
6. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 2/2020. URL: http://lsej.org.ua/2_2020/57.pdf.
7. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
8. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16#n13>.
9. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками : наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 р. № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text>.
10. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/?post_type=documents&s=&doc_type=doc_type17.
11. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
12. Положення про Національну раду з питань антикорупційної політики при Президенті України : Указ Президента України від 14.10.2014 р. № 808/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808/2014#n21>.
13. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
14. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. *Офіційний вісник України*. 2010. № 84. Ст. 2945.

Slavytska A. Characteristics of tools for ensuring anti-corruption policy implementation

The article is devoted to the study of tools for ensuring the implementation of anti-corruption policy. It was concluded that ensuring the implementation of the anti-corruption policy is based on existing tools that can be applied by authorized entities in the manner determined by the law and through the measures determined by the law.

The term «tools» is used as a generalization and one that combines measures and methods of ensuring the implementation of anti-corruption policy, which is justified by the following: 1) the use of the term "measures" in the anti-corruption field is associated with the designation of specific directions of influence on overcoming the specified negative phenomenon; 2) the term "method" is used to indicate the exact way in which the normatively established influence is carried out on a specific object subject to regulation; 3) the concept of "tools" reflects qualitative features of both measures and methods of ensuring the implementation of anti-corruption policy in their dialectical relationship.

The features of the tools for ensuring the implementation of the anti-corruption policy are highlighted: 1) qualitatively, it is a set of measures aimed at ensuring the implementation

of the anti-corruption policy; 2) they are objectified in legal and non-legal forms of applying the powers of subjects of authority. At the same time, only the consequences of applying the legal form will have legal significance; 3) they can be applied exclusively in the manner prescribed by legislation; 4) they can be applied exclusively by those entities provided for by the legislation.

It was established that the measure turns into a tool for ensuring the implementation of anti-corruption policy after its implementation in a specifically defined: a) legal form, which is implemented through the adoption of normative legal acts; adoption of administrative (individual) acts; conclusion of administrative contracts; committing other legally significant actions; b) non-legal form, which is realized by carrying out organizational actions; implementation of material and technical operations, meetings or consultations.

Key words: *anti-corruption policy, instrument for ensuring the implementation of anti-corruption policy, legal form, regulatory and legal acts, administrative acts, non-legal form.*