

УДК 343.35

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2023.2.8>

А. Я. Палюх

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри інформаційної діяльності та соціальних наук
Тернопільського національного технічного університету імені Івана Пулюя

Д. С. Коломієць

аспірант кафедри конституційного права та прав людини
Національної академії внутрішніх справ

О. М. Шишова

кандидат психологічних наук,
старший викладач кафедри соціальної освіти та соціальної роботи
Навчально-наукового інституту молодіжної та сімейної політики і соціальної роботи
Українського державного університету імені Михайла Драгоманова

УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті здійснено спробу вирішення наукової проблеми щодо пошуку ефективних шляхів удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів. Проведено компаративний аналіз основних наукових підходів щодо виявлення проблем формування законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів і значних динамічних змін. Встановлено, що поширення корупції в Україні обумовлено наявністю вагомих дестабілізуючих чинників соціально-економічного розвитку та слабкістю національного антикорупційного законодавства.

Виявлено відсутність законодавчо закріпленої методики оцінювання рівня корупції в Україні та встановлено, що його розрахунок проводиться на підставі методики, розробленої та запропонованої міжнародною неурядовою організацією з питань запобігання та протидії корупції Transparency International, відповідно до якої стан корумпованості економіки, політики й суспільства визначається шляхом розрахунку індексу сприйняття корупції. Доведено підвищення параметрів значення індексу сприйняття корупції за період з 2018 р. по 2022 р. на фоні зниження ефективності антикорупційної боротьби таких спеціалізованих органів державної влади як Вищого антикорупційного суду, Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державної служби фінансового моніторингу та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Запропоновано основні стратегічні напрями удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, а саме: (1) унормування нормативно-правового забезпечення антикорупційного реформування у найближчій перспективі; (2) врегулювання принципів посилення взаємодії громадськості з органами державної влади щодо забезпечення антикорупційної боротьби; (3) затвердження Методики розрахунку рівня корупції в Україні; (4) посилення публічності щодо висвітлення результатів оцінювання антикорупційної політики; (5) планування законотворчої діяльності із урахуванням положень антикорупційної політики та багаторівневої експертизи НАБУ й громадськості.

Ключові слова: корупція, індекс сприйняття корупції, корупційні ризики, антикорупційне законодавство, антикорупційні заходи, антикорупційні органи.

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку України як незалежної, суверенної і демократичної держави характеризується її прагненнями інтегруватися у світовий фінансово-економічний та суспільно-політичний простір, реалізувати євроінтеграційний вектор та набути членства у Європейському Союзі. Проте, існуючі тенденції досягнення бажаного свідчать про наявність вагомих дестабілізуючих чинників успішної євроінтеграції та забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, одним із найбільш загрозливих серед яких є корупція.

Очевидно, що посилення корупційних ризиків, зростання масштабів та інтенсифікація корупції в Україні обумовлені посиленням кризових явищ, що спостерігаються в економіці, політиці й суспільстві та спричиняють деформацію національної економіки й диспропорції суспільно-політичних процесів. За таких обставин обумовлюється необхідність пошуку ефективних методів протидії даному деструктивному явищу, одним із яких може стати перегляд і удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції. Зазначене актуалізує тематику дослідження та потребує поглибленого вивчення теоретико-прикладних засад боротьби із корупцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти дослідження основних засад формування законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, його реалізації в умовах євроінтеграційних процесів й значних динамічних змін, а також пошуку методів його удосконалення впродовж тривалого періоду часу висвітлюються в наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, достатньо ґрунтовно особливості антикорупційного законодавства розглянуто у працях К. Лосієна [1], який стверджує, що зростання рівня корупції в країні корелює із темпами соціально-економічного розвитку й соціальною стабільністю в суспільстві, при цьому, доводячи відсутність чітко сформованого й законодавчо регламентованого методичного інструментарію оцінювання її рівня. На нашу думку, твердження науковця є цілком виправданим. Більше того, можемо стверджувати,

що проблема криється не лише у відсутності методичного інструментарію оцінювання рівня корупції, а й у тому, що досі не сформовано механізму фіксації фактів вчинення корупційних діянь офіційною статистикою.

Водночас, В. Бліхар, В. Сировацький, М. Вінічук та М. Кашук [2, с. 370] комплексно підійшли до аналізу чинного національного законодавства щодо врегулювання проблем протидії корупції та на основі досвіду країн Європейського Союзу сформуливали інституційно-правовий базис протидії корупції в Україні, внаслідок чого запропонували основні заходи удосконалення вітчизняного законодавства у сфері протидії корупції, зокрема, довели необхідність формування й законодавчого закріплення методичних рекомендацій щодо проведення систематичного аналізу корупційних ризиків, прийняття Закону України «Про перевірку публічних осіб на доброчесність» та регламентування систематичних заходів контролю за дотриманням антикорупційного законодавства.

Схожої позиції дотримуються М. Копитко, О. Подра, М. Верескля та М. Вінічук [3], які стверджують, що ефективна протидія корупції, яка здійснюється в правовому полі, є одним із глобальних викликів фінансово-економічній системі України на шляху до євроінтеграції, адже боротьба із корупцією в Україні та зниження її рівня є однією із передумов набуття членства Україною у Європейському Союзі.

Оцінюючи чинне законодавство України у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів варто зупинитися на трактуванні феномену корупції та на комплексі заходів щодо її протидії, які запропоновані Законом України «Про запобігання корупції» [4], відповідно до якого корупцією вважаються діяння, що передбачають використання посадовою особою наданих їй службових повноважень та реалізації нею можливостей щодо одержання власної неправомірної вигоди. Зазначимо, що даним законодавчим актом визначено основні організаційно-правові засади формування й функціонування національної системи запобігання та протидії корупції, комплекс превентивних заходів її попередження,

а також механізми усунення негативного впливу й наслідків вчинення корупційних діянь.

Більше того, вкрай важливим у системі ефективної боротьби із корупцією в Україні є прийняття Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки [5], яка систематизовує основні стратегічні пріоритети протидії корупції, зокрема, на законодавчому рівні врегульовує проблемні аспекти щодо формування державної антикорупційної політики, підвищення ефективності діяльності антикорупційних органів та посилення нормативно-правового забезпечення проблем оцінювання й усунення корупційних ризиків.

У даному контексті, Ю. Харазішвілі [6, с. 143–146] доводить нормативно-правову неврегульованість питань протидії корупції у взаємозв'язку її проявів із іншими такими небезпечними явищами як: тінізація економічної діяльності, тіньова зайнятість, тіньова оплата праці та ухилення від сплати податків. Тому науковець пропонує основні заходи щодо удосконалення антикорупційного законодавства формувати та спрямовувати комплексно із урахуванням тенденцій протидії даним деструктивним явищам.

Стає очевидним, що слабкість чинного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів створює передумови для поглиблення негативних тенденцій щодо зростання масштабів і поширення корупції в Україні та істотно впливає на параметри макроекономічної й суспільної стабільності, що відображено в працях М. Копитко та Г. Левків [7], а також детально обґрунтовано емпіричними дослідженнями М. Вінічук [8, с. 21, 25].

Таким чином, зважаючи на наявність проблем законодавчого та нормативно-правового забезпечення у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів, обумовлюється необхідність поглибленого вивчення окресленої проблематики з метою виявлення ефективних шляхів її унормування й удосконалення.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретико-прикладних засад та виявленні проблемних аспектів удосконалення зако-

нодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Доведеність стрімкого поширення корупції в Україні та набуття нею загрозливих масштабів свідчить про наявність певних проблем в організаційно-правовому механізмі запобігання і протидії корупційним проявам. Зазначені тенденції обумовлюють потребу у формуванні комплексу заходів посилення існуючого антикорупційного законодавства та забезпечення об'єктивного оцінювання параметрів корупції в країні.

Проведені дослідження наукових підходів щодо аналізу стану та виявлення проблемних аспектів законодавчого й нормативно-правового регулювання відносин у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів дозволяють стверджувати, що серед найбільш вагомих проблемних питань постає відсутність чітко сформованого й законодавчо врегульованого механізму фіксації корупційних правопорушень та методичного інструментарію оцінювання рівня корупції. Існуючі методики, здебільшого, орієнтуються на вимірювання показників її сприйняття суспільством, а не оцінювання фактичного стану, а відповідні дослідження проводяться на підставі соціологічних досліджень та з використанням методики експертних оцінювань, внаслідок чого, фактично, нівелюються якісні й кількісні параметри. Це призводить до того, що в розрахунки неможливо включити ті прояви корупції, які не оцінені в грошовому вираженні. Очевидно, що результати таких оцінювань містять значний рівень суб'єктивізму та високу ступінь похибки. Зазначені тенденції обумовлюють необхідність врегулювання даної проблеми на законодавчому рівні шляхом розробки та затвердження відповідного документу – «Методики розрахунку рівня корупції в Україні», який би містив перелік якісних й кількісних індикаторів оцінювання реального стану корупції в економіці, політиці й суспільстві.

Оскільки такого документу на національному рівні наразі не сформовано, то при розрахунку рівня корупції в Україні

використовується методика міжнародної неурядової організації Transparency International, яка займається питаннями дослідження й протидії корупції на світовому рівні. Відповідно до даних зазначеної організації, при оцінюванні рівня корупції в конкретній країні здійснюється розрахунок індексу сприйняття корупції, основні тенденції динаміки зміни якого впродовж 2018–2022 рр. в Україні відобразимо на рис. 1.

Як бачимо, індекс сприйняття корупції в Україні не має стійкої тенденції до зростання, а періодично знижує своє значення, що свідчить про посилення корупції в дані періоди часу. Крім того, зростання рівня корупції спостерігалися в той момент, коли в країні посилювалися кризові явища, зумовлені пандемією COVID-19 та поглибленням макроекономічної нестабільності.

Водночас, система заходів протидії корупції, що сформована та апробована на рівні держави, а також посилення антикорупційних заходів зі сторони спеціально уповноважених на боротьбу з корупцією державних органів, зокрема, Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державної служби фінансового моніторингу, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Вищого антикорупційного суду, дозволили част-

ково забезпечити підвищення показників ефективності боротьби з корупцією, що підтверджено результатами відповідних емпіричних досліджень, які систематизовані на рис. 2. Однак, ці показники свідчать про дещо недостатню ефективність антикорупційної боротьби, яка зі сторони окремих органів державної влади істотно знизилася в період російської агресії в Україні.

Результати проведених досліджень дають підстави констатувати, що в Україні у 2022 р. порівняно із 2020 р. спостерігається зниження ефективності діяльності по запобігання та протидії корупції зі сторони Вищого антикорупційного суду, Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Державної служби фінансового моніторингу та Національного агентства з питань запобігання корупції. При цьому, слід зазначити, що абсолютна ефективність антикорупційної боротьби оцінюється 5 балами, а абсолютна неефективність – 1 балом.

Отже, встановлюється парадоксальний факт, що при зростаючих тенденціях значення індексу сприйняття корупції, що свідчить про зниження її рівня в країні, фіксується істотне зниження ефективності антикорупційної боротьби зі сторони спеціально уповноважених на це органів. Така ситуація говорить про недостатню

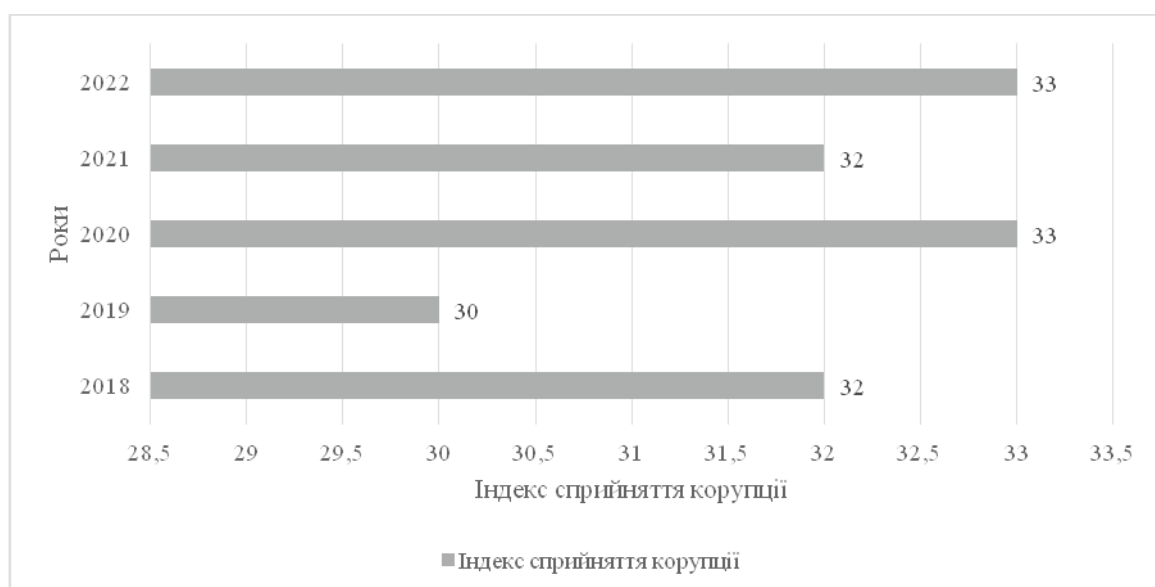


Рис. 1. Динаміка зміни індексу сприйняття корупції в Україні впродовж 2018–2022 рр. (розраховано за [9])

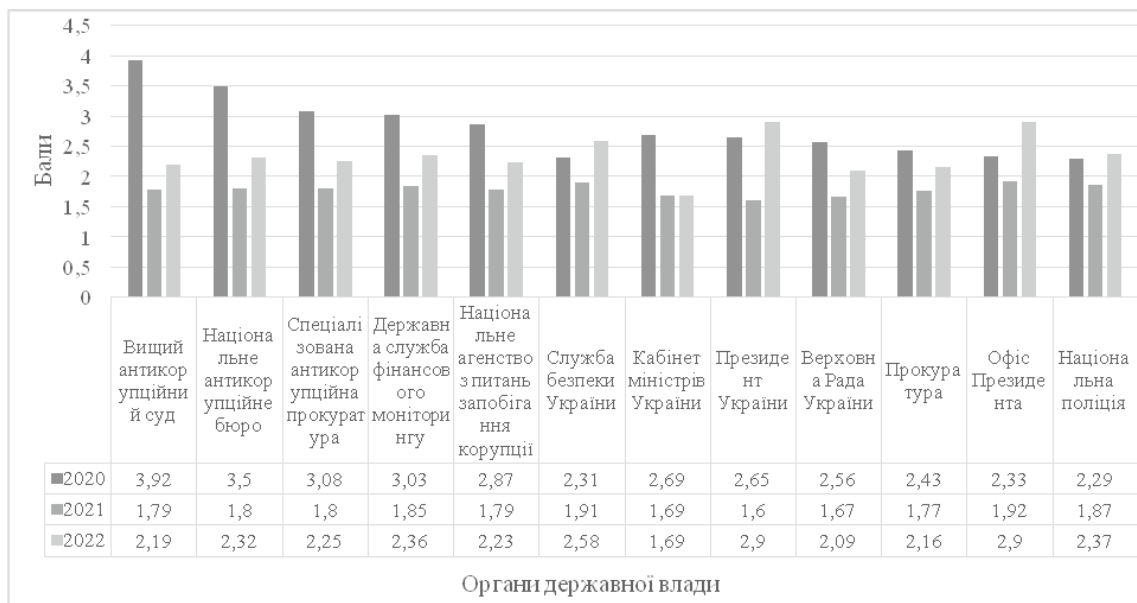


Рис. 2. Рівень ефективності антикорупційних заходів в системі діяльності спеціалізованих органів державної влади України протягом 2020–2022 рр. (розраховано за: [10, с. 28; 11, с. 14; 12, с. 15])

ефективність механізмів протидії даному деструктивному явищу та про слабкість національної антикорупційної політики навіть в рамках Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, що, своєю чергою, доводить потребу в удосконаленні законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

У даному контексті вважаємо за доцільне запропонувати основні стратегічні напрямки вдосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, зокрема:

1) забезпечити розвиток ефективної нормативно-правової бази, необхідної для подальшого проведення антикорупційної реформи;

2) унормувати й регламентувати принципи взаємодії громадськості з органами державної влади щодо забезпечення антикорупційної боротьби;

3) розробити та на законодавчому рівні затвердити «Методику розрахунку рівня корупції в Україні»;

4) удосконалити механізм посилення публічності щодо висвітлення результатів оцінювання антикорупційної політики;

5) здійснити планування законотворчої діяльності із урахуванням положень антикорупційної політики та багаторівневої експертизи НАЗК, НАБУ й громадськості;

6) розробити та прийняти відповідний закон, спрямований на визначення юридичної сили та видів нормативно-правових актів, регламентацію вимог щодо їх підготовки, правил нормотворчої техніки та порядку подолання прогалин й колізій.

Запропоновані заходи дозволять досягнути бажаних результатів та привести вітчизняне законодавства у сфері запобігання та протидії корупції у відповідність до європейських вимог, стандартів та нормативів.

Висновки і пропозиції. Таким чином, проведені дослідження щодо обґрунтування теоретико-прикладних засад та виявлення проблемних аспектів удосконалення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в умовах євроінтеграційних процесів, дають підстави стверджувати, що національна система антикорупційного законодавства є достатньо слабкою та не спроможна вчасно й ефективно виявляти, запобігати та протидіяти корупційним ризикам, внаслідок чого темпи поширення корупції зростають, а ефективність боротьби з даним деструктивним явищем знижується.

Доведено необхідність удосконалення вітчизняного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції, що запропоновано здійснювати шляхом нормативно-

правового забезпечення подальшого антикорупційного реформування; врегулювання принципів посилення взаємодії громадськості з органами державної влади щодо забезпечення антикорупційної боротьби; затвердження «Методики розрахунку рівня корупції в Україні»; посилення публічності щодо висвітлення результатів оцінювання антикорупційної політики, а також планування законотворчої діяльності із урахуванням положень антикорупційної політики та багаторівневої експертизи НАБУ й громадськості.

Список використаної літератури:

1. Losien M. Effective Prosecution of Corruption. Asian Development Bank Series on Corruption in Asia. Pekin, 2014. 218 p. URL: <https://www.adb.org/publications/effective-prosecution-corruption?msclkid=5504826bbbd-f11ecad1b877879ba9993>
2. Blikhar V., Syrovackyi V., Vinichuk M., Kashchuk M. Institutional legal basis of Counteraction Corruption: Experience of the European Union and Ukraine. Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice. 2022. Vol. 2 (43). P. 365 – 372. URL: DOI: 10.55643/fcapt.2.43.2022.3757
3. Kopytko M., Podra O., Veresklya M., Vinichuk M. Strategic Priorities for Combating Corruption under Conditions of Global Financial and Economic Challengers. Problems of Infocommunications. Science and Technology: International Scientific-Practical Conference (October, 8–11, 2019, Kyiv, Ukraine). 2019. IEEE. P. 465–470. URL: DOI:10.1109/PICST47496.2019.9061458
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
5. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки.: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322–IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
6. Харазішвілі Ю. М. Системна безпека сталого розвитку: інструментарій, оцінки, резерви та стратегічні сценарії реалізації : монографія. К. : НАН України, Інститут економіки промисловості, 2019. 304 с.
7. Kopytko M., Levkiv. H., Vinichuk M. Macroeconomic Security of Ukraine: Problematic Aspect of Research and Prospects. Journal of Automation and Information Science. 2018. Vol. 50. Issue 2. P. 62 – 70. URL: DOI: 10.1615/JAutomatInfScien.v50.i2.60
8. Вінічук М. В. Корупція в Україні: проблеми оцінки та методи протидії у контексті зміцнення економічної безпеки держави. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2016. № 2. С. 20–35. URL: <http://dSPACE.lvduvs.edu.ua/bitstream/1234567890/1227/1/%d0%92%d1%96%d0%bd%d1%96%d1%87%d1%83%d0%ba.pdf>
9. Corruption Perception Index, 2018–2022. Transparency International. URL: <https://www.transparency.org/en/>
10. Волосевич І. Корупція в Україні 2020: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агенство з питань запобігання корупції. Київ, 2021. 28 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Corruption_Survey_2020_Presentation_Info-Sapiens.pdf.
11. Волосевич І. Корупція в Україні 2021: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агенство з питань запобігання корупції. Київ, 2022. 54 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/2071711358087925173_total_rev4_final_.pdf.
12. Волосевич І. Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність. Національне агенство з питань запобігання корупції. Київ, 2023. 59 с. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/2071711358087925173_total_rev4_final_.pdf.

Palyukh A., Kolomiets D., Shyshova O. Improvement of legislation in the field of prevention and counteraction of corruption in the conditions of European integration processes

The article attempts to solve the scientific problem of finding effective ways to improve legislation in the field of preventing and countering corruption in the context of European integration processes. A comparative analysis of the main scientific approaches to identifying the problems of the formation of legislation in the field of prevention and counteraction of corruption in the conditions of European integration processes and significant dynamic changes was carried out. It has been established that the spread of corruption in Ukraine is due to the presence of significant destabilizing factors of socio-economic development and the weakness of national anti-corruption legislation. The absence of a legally established methodology for assessing the level of corruption in Ukraine was found, and it was established that its calculation is carried out on the basis of the methodology developed and proposed by the international non-governmental organization for the prevention and counteraction of corruption Transparency International, according to which the state of corruption of the economy, politics and society is determined by calculating the index perception of corruption. An increase in the parameters of the corruption perception index for the period from 2018 to 2022 against the background of a decrease in the effectiveness of the anti-corruption fight of such specialized state authorities as the High Anti-Corruption Court, the National Anti-Corruption Bureau, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of the State Financial Monitoring Service and the National Agency for Prevention corruption The main strategic directions for improving domestic legislation in the field of prevention and countering corruption are proposed, namely: (1) normalization of regulatory and legal support for anti-corruption reform in the near future; (2) regulation of the principles of strengthening the interaction of the public with state authorities regarding the anti-corruption fight; (3) approval of the Methodology for calculating the level of corruption in Ukraine; (4) increased publicity regarding the coverage of anti-corruption policy evaluation results; (5) planning of law-making activities taking into account the provisions of the anti-corruption policy and multi-level examination of NABU and the public.

Key words: *corruption, corruption perception index, corruption risks, anti-corruption legislation, anti-corruption measures, anti-corruption bodies.*