

УДК 343.35

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.19>

**С. В. Сьомін**

доктор політичних наук, професор,  
головний науковий співробітник відділу правової та антикорупційної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень

**В. В. Комашко**

кандидат юридичних наук,  
завідувач відділу правової та антикорупційної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ТА ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

*У статті представлено результати емпіричного авторського дослідження, присвяченого науковому визначенню та особливостям практичної реалізації основних напрямів вдосконалення антикорупційного законодавства України в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції із урахуванням сучасних умов необхідності протистояння збройній агресії з боку російської федерації. Наголошується, що в умовах війни запобігання та боротьба з корупцією в нашій державі не втрачає своєї актуальності, а навпаки набуває особливого значення, як задля досягнення перемоги, так і в контексті майбутнього входження до ЄС та НАТО. Сформульовано обґрунтовані пропозиції щодо законодавчого забезпечення вдосконалення процесу формування та реалізації державної політики у сфері запобігання та боротьби з корупційними проявами. На підставі аналізу подій у вітчизняній антикорупційній сфері, що відбувалися після прийняття Верховною Радою України Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки, автори зосереджують увагу на наявних гострих проблемних питаннях як під час її прийняття у червні 2022 року, так і впродовж її реалізації в окремих сферах суспільно-економічного життя, зокрема, корпоративного управління та малої приватизації. Окрему увагу дослідники приділяють подіям визнання більшості положень про антикорупційне декларування неконституційними у зв'язку з ухваленням відповідного рішення Конституційного суду України (жовтень 2020 р.).*

*У статті також аналізуються існуючі особливості та пропонуються шляхи вдосконалення вітчизняного інституту антикорупційного декларування, насамперед, електронного. Виокремлено негативні тенденції, які вже існують в системі превенції та пропонуються практичні кроки щодо удосконалення законодавчого та нормативно-правового забезпечення публічного управління антикорупційною сферою.*

**Ключові слова:** законодавче забезпечення, антикорупційна політика, збройна агресія з боку росії, розкриття інформації про доходи публічних осіб, індекс сприйняття корупції, державна антикорупційна стратегія, перевірка електронних декларацій.

**Постановка проблеми.** Агресія російського режиму проти України переконливо довела безальтернативність і нагальну необхідність якнайскорішої практичної реалізації конституційно закріпленого історичного вибору Українського нації щодо європейського та євроатлантичного бачення майбутнього розвитку дер-

жави [1]. Однією з необхідних умов нашої успішної інтеграції до цивілізованого демократичного світу була і залишається ефективна антикорупційна політика, яка базується на дієвому нормативно-правовому полі та новітніх механізмах реалізації процесів запобігання й боротьби з корупційними проявами.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання нормативно-правового забезпечення державної антикорупційної політики в Україні в останні роки досліджували такі науковці: В. Брус, В. Ковальов, О. Марін, В. Попович, В. Сущенко, М. Хавронюк, а також численні закордонні експерти, серед яких: А. Ослунд, М. Йованович, Х. Мінгареллі, К. Ланчінскас, Е. Тхешелашвілі та ін. Велику увагу проблемі розробки та імплементації законодавчого забезпечення реалізації антикорупційної політики в нашій державі приділяють представники громадянського суспільства, серед яких: О. Дрік, Д. Каленюк, А. Марчук, О. Леменов, Р. Сіверс, О. Жернаков, Я. Юрчишин та інші. Особливо слід виділити методологічні підходи до вивчення корупції в Україні та світі, представлені в монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» (упорядник І. Ревак, 2011 р.), а також в «Дослідження корупції: теоретичні та концептуальні засади. Антологія» (під ред. О. Гус, 2021) [2; 3; 4].

При написанні статті використано звіти міжнародних організацій, що здійснюють моніторинг реалізації державної антикорупційної політики в Україні, зокрема, звіти ОЕСР: «Антикорупційні реформи в Україні. Звіт за результатами IV раунду моніторингу виконання Стамбульського антикорупційного плану» (2017), «Антикорупційні реформи в Україні: запобігання і боротьба з корупцією на державних підприємствах» (2018) [5; 6].

Також взято до уваги рекомендації, що містяться у Звіті за результатами оцінки виконання Україною рекомендацій IV раунду оцінки GRECO «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (2020). Враховано рекомендації від громадськості, які надавались провідними аналітичними центрами, зокрема: «Трансперенсі Інтернешнл Україна», «Центр політико-правових реформ», «Центр протидії корупції» тощо [7].

**Мета статті** – полягає в представленні широкій науковій громадськості результатів емпіричного дослідження, присвяченого аналізу особливостей реалізації основних напрямів вдосконалення антикорупційного законодавства України

в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції із урахуванням сучасних умов протистояння збройній агресії з боку росії. Поставлено завдання сформулювати пропозиції щодо розробки ефективних механізмів законодавчого забезпечення процесу формування та реалізації державної політики у сфері запобігання та боротьби з корупційними проявами. Заплановано приділити окрему увагу проблемі вдосконалення вітчизняного інституту антикорупційного декларування, зокрема, електронного, а також виокремити негативні тенденції, які існують в системі превенції.

**Виклад основного матеріалу.** Підступна агресія проти України, розпочата так званим «братським народом» яскраво засвідчила правильність та нагальну необхідність історичного конституційного вибору Українського народу, спрямованого на євроатлантичну інтеграцію і покликаного якнайрішуче розірвати будь-які зносини з північними сусідом та будувати власне майбутнє в родині цивілізованих демократичних країн. Одним із визначальних критеріїв успішної інтеграції до ЄС та НАТО виступає стан антикорупційної політики в Україні, яка поки що не повною мірою відповідає високим демократичним стандартам.

Незважаючи на заходи, що вживаються з метою запобігання корупції, Україні не вдалося досягти відчутних якісних змін у цій сфері. Так, згідно Індексу сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), який щорічно оприлюднюється глобальною антикорупційною організацією Transparency International – за підсумками 2021 року показник України знизився на 1 бал і тепер наша країна посідає 122 сходинку серед 180 країн світу. Але, за думкою західних аналітиків, покращення або погіршення навіть на три бали не вважається статистично значущим результатом, а показники варто враховувати в сумі за кілька років, що і буде більш-менш об'єктивним свідченням змін у боротьбі з корупцією.

З-поміж сусідів Україна знову вище лише за росію – сусідка-агресорка також втратила 1 пункт і тепер з 29-ма балами посідає 136 місце. Крім цього, знизилися бали Угорщини – 43 бали (-1 бал, 73 місце)

та Білорусі. Остання цього року втратила аж 6 балів і з 41 балом посідає 82 місце. Свої показники не змінила Польща і залишилася лідеркою серед наших сусідів – 56 балів і 42 місце. А от покращити за рік свої бали вдалося Словаччині, Румунії та Молдові.

Загалом Україні за 10-ть років поспіль з 2012 по 2021 рік вдалося досягти прогресу тільки на шість додаткових балів, тобто з 26 до 32-х відповідно. При цьому, найбільші показники були досягнуті тільки у 2018 році – 32; 2020 році – 33 проти 32 у 2021 році [8].

Як свідчить проведений аналіз, попри формальне зниження індексу CPI для України, наша країна все ж таки досягла певних позитивних результатів на ниві боротьби з корупцією. Так, зокрема, розпочав свою роботу Вищий антикорупційний суд та відбувся «перезапуск» НАЗК. Саме ці події стали завершальним етапом на шляху створення цілісної антикорупційної інфраструктури в Україні. Також заслуговують на позитивну оцінку антикорупційні зміни в українському законодавстві, які відбулися під час роботи Верховної Ради України IX скликання, це насамперед: нові законодавчі норми щодо розширення повноважень НАБУ та НАЗК. Про позитивні зрушення також свідчать: мала приватизація, антикорупційні ініціативи попереднього складу уряду та довгоочікуваний запуск НАЗК електронного реєстру звітності політичних партій.

Водночас, за останній рік в країні вималювалися ризики, які можуть в майбутньому суттєво відкинути Україну назад у сфері превенції. Це стосується, насамперед, затримки з імплементацією повноцінної судової реформи. Відзначаються несподівані спроби порушити та нівелювати досягнення у сфері публічних закупівель. Зокрема, можновладці намагалися внести зміни до законодавства та запровадити локалізацію в публічних закупівлях, що суперечить міжнародним зобов'язанням України. Також залишається гострим питання системного підходу щодо реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Так, Антикорупційну стратегію на 2021–2025 рр. Верховна Рада України спромоглася прийняти лише у червні 2022 року [9].

Ще два роки тому Трансперенсі Інтернешнл Україна надала п'ять рекомендацій, які б могли значно покращити показники України в CPI. Станом на кінець 2022 року, жодна з них не була виконана повністю і лише дві – частково. Насамперед, мова йде про підвищення ефективності системи запобігання політичній корупції. Незважаючи на те, що НАЗК запустило в експлуатацію Електронний реєстр звітів політичних партій Politdata, відповідальність за порушення в цій сфері залишається несуттєвою та незбалансованою. Так, за неподання виборчих звітів покарання передбачається меншим, ніж за недостовірне звітування. Крім того, відсутній ефективний контроль за витратами учасників виборчих кампаній, через неподання електронних декларацій кандидатами в депутати як на парламентських, так і на місцевих виборах.

Інше питання, на яке звертало увагу Трансперенсі Інтернешнл Україна – це запровадження відкритого та підзвітного процесу приватизації державного майна. Так, наприклад, у 2020 році різниця між запланованим та реальним надходженням (прибутком) до Державного бюджету України внаслідок малої приватизації становила у 6 разів більше, ніж було заплановано, що свідчить про непрозорість цього процесу. Український парламент заборонив проведення аукціонів для приватизації великих державних об'єктів ще за часів карантину і по сьогоднішній день. Крім того, відзначається згорання реформи корпоративного управління (що обов'язково негативно позначиться на індексі сприйняття корупції у майбутньому), не виконані завдання з формування незалежної та професійної судової влади.

Продовжуються дискусії щодо реалізації державної антикорупційної політики в сфері розкриття інформації про доходи і видатки публічних осіб у зв'язку з реалізацією рішення Конституційного суду України від 27.10.2020 р. № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України [10].

Варто зазначити, що цим рішенням Конституційного суду було визнано неконституційними більшість положень, що стосуються функціонування системи розкриття інформації про доходи і видатки публічних осіб, а також статтю 366-1 Кримінального кодексу України, яка передбачає відповідальність з декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації. Окремі аспекти реалізації якого і досі залишаються дискусійними.

У контексті декларування необхідно наголосити, що засадничим документом у цьому процесі виступає «Конвенція ООН проти корупції» (United Nations Convention against Corruption, UNCAC). Крім того, серед міжнародних інструментів боротьби з корупцією важливе місце посідає ратифікована Україною Кримінальна конвенція по боротьбі з корупцією Ради Європи, яка регламентує поведінку державних посадових осіб: державних службовців, публічних посадових осіб, мерів, міністрів та суддів.

У Звіті за результатами оцінки виконання Україною рекомендацій четвертого раунду оцінки GRECO «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів» (Greco, 2020) зазначається що до цього часу об'єктивний «порядок моніторингу способу життя» в Україні не прийнято. Не зважаючи на те, що НАЗК схвалило порядок здійснення моніторингу способу життя суб'єктів декларування ще у травні 2017 року, його не було зареєстровано в Міністерстві юстиції України і відповідно не введено в дію.

Аналіз міжнародного досвіду у сфері електронного декларування, як ефективного інструменту запобігання корупції в країнах-членах ЄС показує, що у Німеччині обов'язковими суб'єктами електронного декларування виступають лише депутати Бундестагу, які не декларують майно, а лише надають відповідні пояснення щодо категорії доходів, отриманих за межами парламенту без зазначення розміру останнього.

У Великій Британії обов'язкове антикорупційне електронне декларування є відкритим і стосується інформації щодо зовнішньої зайнятості лише членів Палати лордів, депутатів Палати громад, а також міністрів.

У Польщі суб'єктами електронного декларування доходів є лише ті державні службовці, які виконують функції держави на ключових посадах на регіональному та національному рівнях (члени уряду, депутати та керівники місцевих органів влади).

Започаткування в Україні системи подання та розкриття електронних декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування виступило однією з основних вимог ЄС запровадження для нас безвізового режиму і, на сьогоднішній день, цей процес регулюється вимогами Закону України «Про запобігання корупції» (розділ VII). Система електронного декларування в Україні виступає одним із ключових антикорупційних механізмів, що виконує превентивну функцію і є дієвим інструментом виявлення корупції. Вона, насамперед, покликана гарантувати громадський контроль за статками публічних службовців, а також посилює суспільну негативну думку щодо корупційних проявів.

Як на національному, так і на міжнародному рівні визнано, що система електронного декларування в Україні є унікальною за своїми масштабами і не має аналогів у світі. Це неодноразово підкреслювалося антикорупційними органами країн ЄС, зокрема: Центральним антикорупційним бюро Республіки Польща, Національним агентством з питань доброчесності Румунії, Антикорупційним агентством Республіки Сербія тощо).

У минулому році в «Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» було зареєстровано близько 1,5 млн користувачів. За офіційними даними НАЗК, в електронній базі даних знаходилося понад 6 млн декларацій та повідомлень. У середньому протягом року здійснюється близько 500 повних перевірок декларацій, складається та направляється до суду близько 300 протоколів про адміністративні правопорушення за результатами фінансового контролю, а також близько 250 обґрунтованих висновків до правоохоронних органів задля здійснення досудового розслідування.

За висновками авторитетної міжнародної організації «Група держав проти

корупції» (GRECO, 2020), існує достатньо великий ризик ручного відбору та ручної обробки е-декларацій, незаконного втручання та обмежена сумісність з іншими базами даних. Хоча НАЗК формально і є зберігачем бази електронного декларування, фактично ця система управляється державним комерційним підприємством «Українські спеціальні системи» в структурі адміністрації Держспецзв'язку України.

Із моменту свого офіційного оприлюднення, також постійній критиці піддається Порядок проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Предметом критики виступають, насамперед: суттєве збільшення строків перевірки; оформлення результату перевірки у формі довідки (а не рішення, як раніше); відсутність чіткого юридичного визначення поняття «недостовірної інформації» тощо [11].

**Висновки і пропозиції.** Автори переконані, що головною проблемою на ниві боротьби з корупцією в Україні було і залишається відсутність чіткої системної і далекоглядної державної політики у цій сфері. Несприйняття корупційних проявів у всіх сферах суспільного життя так і не стало національною ідеологією за понад тридцятирічний етап сучасного українського державотворення. Прийняття нормативно-правових актів, покликаних забезпечити запобігання та боротьбу з корупцією в нашій державі як-правило відбувається, на жаль, не внаслідок усвідомлення об'єктивної необхідності нарешті мінімізувати це ганебне явище, а здебільше під «тиском» європейських та заокеанських партнерів в рамках виконання чергових програм інтеграції до ЄС та НАТО. До тих пір поки бажання вчинення корупційного діяння не зникне зі суспільної свідомості українських громадян, будь-які, навіть ідеальні, нормативно-правові акти у цій сфері будуть носити ситуативний та декларативний характер.

Існуюча на сьогоднішній день в Україні інституційна модель розкриття інформації про доходи і видатки публічних осіб потребує удосконалення з огляду на практику її імплементації в Україні. Підхід щодо формування та ведення «Єдиного державного реєстру декларацій осіб,

уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» не відповідає міжнародним, насамперед європейським стандартам, і повинен бути модернізований за напрямом зменшення загальної чисельності суб'єктів декларування та переходу на повну автоматизацію процесу перевірки декларацій. Із метою підвищення продуктивності проведення перевірок електронних декларацій, приведення цього процесу до усталених європейських стандартів вбачається за доцільне внести зміни до антикорупційного законодавства України в частині суттєвого скорочення загальної кількості суб'єктів е-декларування, зокрема, виключивши із цього переліку осіб, які не уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Державна кадрова політика, спрямована на негайне очищення і подальше недопущення до роботи в органах публічної влади осіб, що ведуть не чесний спосіб життя виступає невід'ємною складовою боротьби з корупцією. Вбачається за доцільне внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» в частині визначення конкретних дій та обмежень щодо осіб, яких внесено до «Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення».

До цих пір залишаються не виконаними рекомендації БДІПЛ/ОБСЄ та GRECO щодо розробки чіткого набору етичних стандартів народних депутатів. Таким стандартом мав би стати кодекс поведінки народних депутатів України, який би містив детальні письмові рекомендації щодо його практичного використання. Це стосується, зокрема, попередження конфліктів інтересів при виконанні повноважень, оприлюднення інформації про можливий конфлікт і можливість самовідводу, а також щодо подарунків та інших вигід. Крім того, посилення потребують внутрішні механізми контролю за доброчесністю у Верховній Раді України, які б забезпечили незалежний, безперервний і проактивний моніторинг виконання відповідних правил.

#### Список використаної літератури:

1. Конституція України : станом на 3 вересня 2019 р. / Верховна Рада України. Ст. 85, п. 5. URL: [142](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-</a></li></ol></div><div data-bbox=)

- %D0%B2%D1%80#Text (дата звернення 22.12.2022).
2. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. І. О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
  3. Дослідження корупції : теоретичні та концептуальні засади. Антологія. Київ : ДУХ І ЛІТЕРА, 2021. 664 с.
  4. Брус В., Ковальов В. Проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2016. Вип. 3. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=954> (дата звернення 23.12.2022)
  5. Стамбульський план дій боротьби проти корупції. Україна : Узагальнення рекомендацій / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966\\_001-04#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966_001-04#Text) (дата звернення 22.12.2022).
  6. OECD : Home page. Anti-Corruption Reforms in Ukraine : Pilot 5th Round of Monitoring Under the Istanbul Anti-Corruption Action Plan (Report, English). 30 May 2022, OECD. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine\\_b1901b8c-en](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en) (дата звернення 22.12.2022).
  7. Fourth evaluation round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Compliance report Ukraine / GRECO Secretariat Council of Europe. 26 March 2020. URL: <https://rm.coe.int/09000016809d768c> (дата звернення 22.12.2022).
  8. Індекс сприйняття корупції / TRANSPARENCY INTERNATIONAL UKRAINE. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення 22.12.2022).
  9. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення 22.12.2022).
  10. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27.10.2020 р. №13-п/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text> (дата звернення 22.12.2022).
  11. Порядок проведення повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : затв. наказом НАЗК від 29.01.2021 р. № 26/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0158-21#Text> (дата звернення 22.12.2022).

### **Somin S., Komashko V. Actual issues of improvement of anti-corruption legislation of Ukraine in the context of European and Euro-Atlantic integration**

*The article presents the results of the author's research, devoted to the peculiarities of the practical implementation of the main areas of improvement of anti-corruption legislation of Ukraine in the context of Euro-Atlantic integration in the conditions of resistance to russian armed aggression. It is emphasized that in the conditions of war, the prevention and fight against corruption in our country does not lose its relevance, but on the contrary acquires special importance, both for the sake of achieving victory and in the context of the future accession to the EU and NATO. Reasoned proposals regarding legislative support for improving the process of formation and implementation of state policy in the field of prevention and fight against corruption have been formulated. Based on the analysis of the events in the domestic anti-corruption sphere, which took place after the adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Anti-Corruption Strategy for 2021–2025, the authors draw conclusions regarding the existing acute problematic issues both during its adoption in June 2022 and with its implementation in the sphere of individual national economy, first of all, corporate governance and small privatization. The researchers pay special attention to the recognition of the majority of anti-corruption declaration provisions as unconstitutional in connection with the adoption of the relevant decision of the Constitutional Court of Ukraine (October 2020). In addition, to the existing problems in the field of implementation of practical mechanisms for the prevention and counteraction of corruption, the authors also attribute more than two years of negative practice of not holding contests for civil service positions during quarantine and martial law. The article also analyzes features and suggests ways to improve the domestic institution of anti-corruption declaration, primarily electronic. The negative trends that already exist in the prevention system are singled out and practical steps are proposed to improve the regulatory and legal support of anti-corruption policy in Ukraine.*

**Key words:** legislative support, anti-corruption policy, armed aggression by russia, disclosure of information about the income of public persons, corruption perception index, state anti-corruption strategy, verification of electronic declarations.