

УДК 321.022 343.35

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2022.4.25>

СЛАВИЦЬКА А.К.

**АНТИКОРУПЦІЙНІ ПРОГРАМИ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ЯК СПОСІБ ВТІЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ****ANTI-CORRUPTION PROGRAMS OF STATE AUTHORITIES
AS A WAY OF IMPLEMENTING ANTI-CORRUPTION POLICY**

Стаття присвячена дослідженню антикорупційної програми органів державної влади як способу втілення антикорупційної політики. Звернуто увагу на нормативно-правове регулювання методологічних, процедурних та супровідних питань, які стосуються обов'язковості вироблення антикорупційних програм в органах державної влади. Проаналізовано стан використання термінології «антикорупційні програми органів державної влади» та «антикорупційні програми». Встановлено, що на рівні антикорупційного правозастосування вказані терміни сприймаються як синонімічні. Запропоновано внести зміни до формулювання назви статті 19 Закону України «Про запобігання корупції».

Виявлено нормативно здійснену градацію суб'єктів, які є державними органами та, які мають прийняти антикорупційні програми з урахуванням визначених законодавством особливостей їх затвердження від системи управління, в яких функціонують конкретні органи влади.

Встановлено, що змістовно антикорупційні програми органів державної влади мають включати такі структурні елементи: 1) блок, у якому встановлено засади загальної відомчої політики щодо запобігання корупції у відповідній сфері та способи її реалізації, їх дотичність чинній Антикорупційній стратегії; 2) блок, у якому оцінено наявні корупційні ризики у діяльності відповідного державного органу, а також фактори, що їх супроводжують (причини, умови і т.д.); 3) блок, у якому визначено заходи, які спрямовані на усунення виявлених корупційних ризиків, а також суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію; 4) блок, у якому передбачено освітні та виховні заходи антикорупційного спрямування; 5) блок, у якому виокремлено процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду антикорупційної програми тощо.

Проаналізовано характеристики антикорупційних програм окремих державних органів (Міністерства цифрової трансформації, Національного агентства з питань державної служби), виявлено їх особливості та специфіку відповідно до компетенції та місця в системі органів державної влади.

Ключові слова: антикорупційна політика, антикорупційна програма, орган державної влади, корупційний ризик, методологія оцінки корупційних ризиків.

The article is devoted to the study of the anti-corruption program of state authorities as a way of implementing the anti-corruption policy. Attention is drawn to the normative and legal regulation of methodological, procedural and accompanying issues related to the obligation to develop anti-corruption programs in state authorities. The state of use of the terminology "anti-corruption programs of state authorities" and "anti-corruption programs" was analyzed. It was established that at the level of anti-corruption law enforcement, the specified terms are perceived as synonymous. It is proposed to amend the wording of the title of Article 19 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption".

The normatively implemented gradation of entities that are state bodies and that must adopt anti-corruption programs, taking into account the specifics of their approval from the management system in which specific government bodies function, is revealed.

It was established that meaningful anti-corruption programs of state authorities should include the following structural elements: 1) a block in which the principles of the general departmental policy on preventing corruption in the relevant field and methods of its implementation, their relevance to the current Anti-Corruption Strategy are established; 2) a block in which the existing corruption risks in the activity of the relevant state body, as well as the factors accompanying them (causes, conditions, etc.) are assessed; 3) a block in which measures aimed at eliminating identified corruption risks, as well as entities responsible for their implementation, are defined; 4) block, which provides for educational and educational measures in the anti-corruption direction; 5) a block in which the procedures for monitoring, evaluation of implementation and periodic review of the anti-corruption program, etc. are highlighted.

The characteristics of the anti-corruption programs of individual state bodies (the Ministry of Digital Transformation, the National Agency for Civil Service) were analyzed, their features and specifics were revealed in accordance with their competence and place in the system of state authorities.

Key words: *anti-corruption policy, anti-corruption program, state authority, corruption risk, corruption risk assessment methodology.*

В умовах втілення ідеї на інтеграцію України до Європейського Союзу, діяльність по запобіганню корупції набула нових рис та форм. Постійний технологічний прогрес дозволяє виконувати поставлені перед органами державної влади завдання, у спосіб, що є порівняно більш ефективним та прозорим, що має бути відображено у їх антикорупційних програмах. Одночасно, корупція володіє ознакою комплексної суспільної небезпечності: вона завдає шкоди не лише відносинам в межах яких виникає та здійснюється (руйнуючи їх законну модель), але й породжує ряд/масив наступних (похідних) злочинів, проступків, об'єктивно протиправних діянь, просто негативних (деструктивних) подій у суміжних секторах буття. Саме тому запобігання корупції визнається одним із ключових напрямків правової політики в Україні, який виокремлено в окремий напрям – антикорупційну політику.

Саме тому, важливого значення набуває теоретичне осмислення та характеристика антикорупційних програм органів державної влади як способу втілення антикорупційної політики. 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 характеристик, що притаманні антикорупційним програмам органів державної влади потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

На законодавчому рівні вимога щодо вироблення антикорупційних програм в органах державної влади первино врегульована положеннями Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 19) [1]. Деталізація методологічних, процедурних та супровідних питань, які стосуються обов'язковості вироблення антикорупційних програм наведена у наказах Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи» [2], «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» [3].

Використання термінології «антикорупційна програми органів державної влади» використовуються в роз'ясненнях Національного агентства з питань запобігання корупції та відображає «...третій за рівнем засадничий документ антикорупційного спрямування після Антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання. Вона визначає засади загальної відомчої політики щодо запобігання і протидії корупції та спрямована на управління корупційними ризиками у діяльності конкретного органу влади» [4]. Слід погодитись з вказаними ознаками антикорупційних програм. Проте, в ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» під назвою «Антикорупційні програми» міститься перелік суб'єктів, які зобов'язані прийняти антикорупційні програми, а саме: Адміністрації Президента України, Апаратів Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах; Апаратів Ради національної безпеки і оборони

України; Національному банку України; Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді правосуддя, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим. Аргументом на користь можливості трактування положень цієї статті під назвою «антикорупційні програми державних органів» є визначення в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» терміну державного органу як органу державної влади, в тому числі колегіального державного органу, іншого суб'єкта публічного права, незалежно від наявності статусу юридичної особи, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції, юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю [1].

Таким чином, на рівні антикорупційного правозастосування терміни «антикорупційні програми органів державної влади» та «антикорупційні програми» сприймаються як синонімічні. Доцільним видається внесення змін до формулювання назви статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом її доповнення «Антикорупційні програми органів державної влади».

Наказом Національного агентства з питань запобігання корупції «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками» антикорупційна програма визначена як комплексний антикорупційний документ стратегічного типу, що визначає процес управління корупційними ризиками з урахуванням ідентифікованих в організації корупційних ризиків та державної антикорупційної політики [3]. Тому, відносно державних органів антикорупційна програма та рішення, яким її затверджено є нерозривними. Юридична сила антикорупційної програми конкретного державного органу пов'язана з формами, в яких державі органи можуть приймати загальнообов'язкові рішення.

Слід звернути увагу й на те, що нормативно здійснено градацію суб'єктів, які є державними органами та, які мають прийняти антикорупційні програми з урахуванням визначених законодавством особливостей їх затвердження від системи управління, в яких функціонують конкретні органи влади.

Антикорупційні програми органів державної влади підлягають погодженню Національним агентством з питань запобігання корупції протягом 3 робочих днів із дня їх затвердження в електронній формі через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади із застосуванням засобів кваліфікованого електронного підпису (печатки) та з обов'язковим використанням позначки часу чи спеціальний вебмодуль системи взаємодії. В окремих випадках може бути використана й паперова форма (наприклад, в організації відсутні система електронного документообігу, інтегрована до системи взаємодії, або спеціальний вебмодуль системи взаємодії або антикорупційна програма містить інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом) [3].

Процес погодження антикорупційних програм складається з етапів аналізу їх положень щодо відповідності Закону України «Про запобігання корупції», процедури прийняття антикорупційної програми, процедури оцінювання корупційних ризиків у діяльності організації, розробки заходів впливу на корупційні ризики. Аналіз антикорупційних програм, які надійшли до Національного агентства з питань запобігання корупції на погодження, здійснює структурний підрозділ апарату, до повноважень якого належить організація роботи із запобігання та виявлення корупції [4].

Змістовно антикорупційні програми органів державної влади мають включати такі структурні елементи:

- 1) блок, у якому встановлено засади загальної відомчої політики щодо запобігання корупції у відповідній сфері та способи її реалізації, їх дотичність чинній Антикорупційній стратегії;
- 2) блок, у якому оцінено наявні корупційні ризики у діяльності відповідного державного органу, а також фактори, що їх супроводжують (причини, умови і т.д.);
- 3) блок, у якому визначено заходи, які спрямовані на усунення виявлених корупційних ризиків, а також суб'єктів, відповідальних за їх реалізацію;
- 4) блок, у якому передбачено освітні та виховні заходи антикорупційного спрямування;
- 5) блок, у якому виокремлено процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду антикорупційної програми тощо.

Нормативно передбачено вимоги до викладу змісту антикорупційної програми, серед яких: вона має бути зрозумілою та послідовною, її положення слід викладати однозначно, не допускаючи різного тлумачення. Також вона не має містити положень, які містяться

в нормативно-правових актах, або звітної інформації допускаються лише в окремих випадках, коли йдеться про посилання на засади відомчої політики щодо запобігання корупції;

заходи, визначені в антикорупційній програмі, мають бути чіткими та конкретними, включаючи індикатори їх виконання (очікувані результати), які можна виміряти (оцінити) під час здійснення періодичного моніторингу й оцінки виконання антикорупційної програми;

зміст антикорупційної програми викладається в теперішньому та майбутньому часі. Минулий час застосовується лише у положеннях, які стосуються оцінки корупційних ризиків, або під час опису заходів, що включаються із антикорупційної програми органу влади за попередній період як такі, що не виконані. Виконавцем всіх заходів у сфері запобігання корупції зазначаються конкретні структурні підрозділи органу влади, відокремлені юридичні особи, як входять до сфери його управління або підконтрольні чи підзвітні такому органу влади, котрі визначаються з урахуванням обсягу завдань і повноважень, визначених у положеннях про них, статутах або інших установчих документах [2].

Для практичного аналізу антикорупційних програм органів державної влади, звернемо увагу на Антикорупційні програми Міністерства цифрової трансформації та Національного агентства з питань державної служби.

Наприклад, Антикорупційна програма Міністерства цифрової трансформації включає: 1) заходи з реалізації загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у сфері діяльності Мінцифри у 2020-2021 (наприклад, забезпечення якісного добору і розстановки кадрів на засадах неупередженого конкурсного відбору; заходи з виявлення конфлікту інтересів та сприяння його врегулюванню; забезпечення своєчасного подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування суб'єктами декларування Мінцифри тощо); 2) порядок оцінки корупційних ризиків у діяльності Мінцифри, заходи щодо їх усунення, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси; 3) навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; 4) процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду Антикорупційної програми. У Додатках міститься опис виявлених корупційних ризиків та заходів, спрямованих на їх усунення [5]. Аналогічний підхід використано у Антикорупційній програмі Національного агентства України з питань державної служби [6].

З вищевказаних Антикорупційних програм вбачається, що Антикорупційна програма затверджується шляхом прийняття відповідного розпорядчого документу – наказу відповідного державного органу. На Антикорупційній програмі зазначається посилання на назву, дату і номер розпорядчого документу, яким її затверджено. Розпорядчий документ підписує керівник органу влади, а якщо розпорядчий документ приймається колегіально – керівник колегіального органу. Антикорупційну програму підписує керівник уповноваженого підрозділу/уповноважена особа (вказується посада особи, яка підписує, прізвище та ініціали, проставляється особистий підпис). Підписання підлягає обов'язковому датуванню.

Як вбачається у додатках до обраних антикорупційних програм, терміни та строки виконання в антикорупційній програмі заходів чіткі, крім заходів, які здійснюються на постійній чи періодичній основі, під час визначення строків виконання яких вживається формулювання «постійно», «протягом року», «щокварталу» тощо.

Окремо звернемо увагу на пункт антикорупційної програми – оцінка корупційних ризиків у діяльності органу, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють. Загалом, методичний підхід до оцінки та управління корупційними ризиками передбачає докладний аналіз політик, функцій та процесів конкретної установи з метою виявлення та оцінки потенційних можливостей для корупційних вчинків (ризиків) і розробку та впровадження відповідних конкретних заходів з усунення або зменшення цих ризиків із постійним моніторингом та оцінкою ефективності проведених заходів.

Оцінку корупційних ризиків може проводити комісія з оцінки корупційних ризиків органу влади, до складу якої входять працівники структурних підрозділів органу влади та, за згодою, представники громадськості, експерти, які володіють знаннями про внутрішнє і зовнішнє середовище органу влади та мають досвід роботи у сфері його діяльності. Наприклад, до складу Комісії з оцінки корупційних ризиків у Національному агентстві з питань запобігання корупції входять: заступник голови НАДС, головний спеціаліст з питань запобігання та виявлення корупції, начальник відділу юридичного забезпечення НАДС, завідувач Сектору взаємодії з територіальними органами, головний консультант з питань запобігання та виявлення корупції у Центрі адаптації державної служби до стандартів ЄС, уповноважена особа (фахівець) з питань запобігання та

виявлення корупції Української школи урядування і т.д. [7]. Тобто, фактично умову про склад комісії з оцінки корупційних ризиків дотримано, але звернемо увагу, що представники громадськості до неї не увійшли.

У цілому оцінка корупційних ризиків проводиться у рамках підготовки антикорупційної програми органу влади або під час її періодичного перегляду, що сприяє позитивним тенденціям у світлі боротьби із корупцією у державних органах.

Підсумовуючи, приходимо до висновку, що антикорупційні програми державних органів є самостійним способом втілення антикорупційної політики, який з одного боку відповідає загальним ідеям запобігання та протидії корупції, а з іншого – орієнтований на протидію корупції в конкретній сфері суспільних відносин. Встановлено, що юридична сила антикорупційної програми конкретного державного органу пов'язана з формами, в яких державні органи можуть приймати загальнообов'язкові рішення. Запропоновано внести зміни до формулювання назви статті 19 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом її доповнення «Антикорупційні програми органів державної влади». Виявлено нормативно здійснену градацію суб'єктів, які є державними органами та, які мають прийняти антикорупційні програми з урахуванням визначених законодавством особливостей їх затвердження від системи управління, в яких функціонують конкретні органи влади.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
2. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.12.2021 року № 794/21. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Programa-yur-osoba.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).
3. Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2021 року № 830/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0219-22#Text> (дата звернення: 10.11.2022).
4. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/antikorupciijni-programy-yaki-nadijshly-na-pogodzhennya/> (дата звернення: 10.11.2022).
5. Антикорупційна програма Міністерства цифрової трансформації України на 2020-2021 роки: Наказ Міністерства цифрової трансформації України вид 2.07.2020 р. № 102. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/08/Ministerstvo-tsyfrovoyi-transformatsiyi-Ukrayiny-04.08.2020.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).
6. Про затвердження Антикорупційної програми Національного агентства України з питань державної служби на 2021-2023 роки: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 12.04.2021 р. № 65-21. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/Antikorupciijna-programa-Natsderzhsluzhby-na-2021-2023-roky.pdf> (дата звернення: 10.11.2022).
7. Про внесення змін до складу Комісії з оцінки корупційних ризиків у Національному агентстві України з питань державної служби: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12.2021 р. № 195-21. URL: <https://nads.gov.ua/dobrochestnist-ta-zapobigannya-korupcii/antikorupciijna-programa-plani-zahodiv-ta-zvitna-informaciya/komisiyi-z-ocinki-korupciijnih-rizikiv-u-nads-ta-polozhennya-pro-neyi> (дата звернення: 10.11.2022).