

№ 153. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-BF#Text>.

10. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства: Роз'яснення Міністерства юстиції України від 3 лютого 2011 р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/>

11. Сорока С. В., Лізаковська С. В. Особливості інституціоналізації співпраці органів публічного управління з організаціями громадянського суспільства. *Вісник Херсонського національного технічного університету*. 2021. № 2. С. 161-169.

УДК 351

Ірина Юник

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат наук з державного управління, доцент
e-mail: iryna.yunyk@vspu.edu.ua

Юрій Хіміч

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня спеціальності
281 Публічне управління та адміністрування
e-mail: yurahtc98@gmail.com

СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Досліджено сучасний стан формування та реалізації антикорупційної політики в Україні. З'ясовано, що сьогодні корупція в Україні є серйозною проблемою, визнана політичним керівництвом держави, вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. Встановлено, що значний розвиток антикорупційного законодавства відбувся у 2014 р. В Україні сформовано нову трирівневу систему планування запобігання та виявлення корупції, на жаль, лише де-юре. З'ясовано, що перша антикорупційна стратегія не стала ефективним інструментом антикорупційної політики через низьку інституційну спроможність Національного агентства з питань запобігання корупції, відсутність чітких показників виконання стратегії. Виявлено, що проєкт нової Антикорупційної стратегії спрямований на злагодженість та системність антикорупційної діяльності усіх органів публічної влади. Також з'ясовано, що антикорупційні програми органів публічної влади, а також інститут уповноважених осіб не стали ефективним інструментом боротьби з корупцією.

Проаналізовано діяльність НАЗК як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. Виявлено, що НАЗК досягнуло значних успіхів у своїй діяльності через розробку, модернізацію необхідних антикорупційних реєстрів і порталів, долучення до розвитку відкритих даних в Україні, створення Офісу розбудови доброчесності та Школи доброчесності. З'ясовано, що інститути громадянського суспільства та міжнародні організації (Громадська рада, Центр Протидії Корупції, Центр політико-правових реформ, Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони; Трансперенсі Інтернешнл Україна та інші) беруть активну участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики в Україні. Авторами наголошено, що сьогодні сформовано основи антикорупційного законодавства, створено антикорупційну інфраструктуру, однак масштаби корупції в Україні суттєво не зменшуються.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, Антикорупційна стратегія, державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, антикорупційні програми, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Iryna Yunyk, Yurii Khimich

CURRENT STATE OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

The article studies the modern state of development and implementation of anti-corruption policy in Ukraine. It was found out that today corruption in Ukraine is a serious problem recognized by the state authority, national and foreign analysts and respective international institutions. It was established that a considerable development of the anti-corruption legislation took place in 2014. The new three-level planning system for prevention and detection of corruption was developed in Ukraine, but, unfortunately, only de-jure. It was found out that the first anti-corruption strategy did not become an effective tool for the anti-corruption policy due to the low institutional capacity of the National Agency on Corruption Prevention and absence of clear indicators of strategy implementation. It was found out that the draft of the new Anti-corruption strategy was aimed at the coordinated and systematic work of all anti-corruption bodies of public authority. It was also found out that the anti-corruption programs of the public authority bodies, as well as the institute of authorized persons, did not manage to become an effective tool for combating corruption.

The article analyzed the activity of NACP as an executive authority central body with a special status. It was found out that NACP had achieved major success in its activity through the development and modernization of necessary anti-corruption registries and portals, engagement in the development of the open data in Ukraine and establishment of the Integrity Building Office and School of Integrity. It was found out that the institutes of civil society and international organizations (Public Council, Anti-Corruption Action Center, Center for Political and Legal Reforms, Independent Defence Anti-Corruption Committee, Transparency International Ukraine and others) actively participate in the development and implementation of the anti-corruption policy in Ukraine. The author points out that today the basis for the anti-corruption legislation was developed and the anti-corruption infrastructure was created, however, the scale of corruption in Ukraine stays pretty much the same.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, Anti-corruption strategy, state program on fulfillment of Anti-corruption strategy, anti-corruption programs, National agency on corruption prevention.

Постановка проблеми. Формування та реалізація ефективної та дієвої антикорупційної політики є однією з найважливіших проблем у нашій державі. На сьогодні в Україні корупція як загрозливе та негативне явище визнана нашим політичним керівництвом, а також вітчизняними та зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями. У сучасних умовах корупція негативно впливає на всі сфери суспільного життя, перешкоджає реалізації системних реформ у державі. Також корупція є однією з головних причин низького рівня суспільної довіри до інститутів публічної влади. Тому зниження рівня корупції в Україні та впровадження ефективної антикорупційної політики сприятиме всебічному розвитку держави.

Аналіз джерел та останніх досліджень. Питання формування та реалізації антикорупційної політики є предметом досліджень багатьох науковців, зокрема ці проблеми досліджували О. Андрійко, М. Буроменський, В. Баштанник, В. Василевич, В. Возьний, Д. Забрда, О. Іващук, Т. Кустова, О. Кальман, М. Кікалішвілі, Ю. Ковбасюк, В. Нестерович, Е. Расюк, Р. Олійничук, К. Ростовська, А. Савченко, В. Федоренко, О. Шевчук, Р. Якубовський та ін. Зважаючи на вагомий внесок науковців, доцільно зауважити, що чимало значущих аспектів формування та реалізації антикорупційної політики залишаються поза увагою науковців.

Метою статті є аналіз сучасного стану формування та реалізації антикорупційної політики в Україні на основі дослідження антикорупційного законодавства та аналізу антикорупційної інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. Упродовж всієї незалежності України триває боротьба з корупцією, особливо упродовж останніх п'яти років. Для усунення корупції в усіх сферах

сформовано основи антикорупційного законодавства, запрацювали публічні інституції та громадські організації.

Під поняттям «антикорупційна політика» здебільшого розуміють комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, спрямованих на створення системи запобігання та протидії корупції та усунення причин її виникнення.

Здійснення державної антикорупційної політики має ґрунтуватися на певних принципах, до яких належать: демократизм; верховенство права; законність; системність; комплексність; достовірність, об'єктивність, конкретність, точність; практична спрямованість і радикальність заходів; наукова обґрунтованість; економічна доцільність; оперативність; дієвість; плановість; ефективність; взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населення [3, с. 22].

За результатами дослідження, проведеного у 2020 р. за ініціативою та методологією Національного агентства, було встановлено, що корупція входить до найбільш гострих проблем України. Загалом 91,2 % респондентів вважають цю проблему «дуже серйозною» або «скоріше серйозною», при цьому 69 % українців вважають цю проблему дуже серйозною, що поступається лише проблемі війни на Донбасі (72,7 %) [4, с. 389].

Зважаючи на масштаби корупційних діянь в Україні, сучасну корупцію розглядають на трьох рівнях:

- побутовому – зумовлену надмірною взаємодією пересічних громадян і чиновників;
- діловому – спричинена надмірною взаємодією влади т бізнесу;
- політичному – викликана недобросовісною корисливою поведінкою у своїх інтересах верховної влади (законодавчої, виконавчої, судової) [3, с. 12].

Основні засади антикорупційної політики визначаються парламентом України, який щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань антикорупційної політики, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

Після революції гідності 2014 р. відбулося вагоме зрушення у розвитку антикорупційного законодавства, зокрема ухвалено пакет антикорупційних законів – Антикорупційну стратегію на 2014–2017 роки, Закон України «Про запобігання корупції».

Із прийняттям Верховною Радою України та введенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» [9] в Україні сформовано нову трьохрівневу систему планування запобігання та виявлення корупції:

- засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія), які визначаються Верховною Радою України;
- державна програма з виконання Антикорупційної стратегії, яка затверджується Кабінетом Міністрів України;
- антикорупційні програми, які приймаються в органах влади [7].

Антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки [1] зосереджувалась на пріоритетах, пов'язаних зі створенням системи правових інструментів та розбудови сучасних антикорупційних публічних інститутів, що мали б забезпечити ефективну реалізацію антикорупційної політики в Україні. Реалізувати весь потенціал Антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 роки повною мірою не вдалося передусім через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався упродовж 2014 – 2019 років, а також низьку інституційну спроможність Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Отже, затверджена антикорупційна стратегія, не стала ефективним інструментом антикорупційної політики також ще через відсутність чітких показників стану та ефективності її виконання.

Варто зауважити, що загалом уже кілька років в Україні немає антикорупційної стратегії, яка б мала стати стратегічним інструментом і забезпечити зменшення рівня корупції в Україні. Це привело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності

публічних інституцій. Зважаючи, на вищевказане, можна зробити висновок, що на сьогодні фактично відсутні засади антикорупційної політики в Україні на загальнодержавному рівні. Без належної координації боротьби з корупцією важко досягнути будь-яких зрушень у розвитку антикорупційної політики, оскільки, Антикорупційна стратегія мала б визначити конкретні цілі, відповідальних осіб, терміни та конкретні показники ефективності антикорупційної політики.

Також доцільно зауважити, що уже закінчується 2021 р., а нова Антикорупційна стратегія спланована на 2020 – 2024 роки, тобто два роки вже пройшло, а стратегія досі остаточно не ухвалена Верховною Радою України. На сьогодні Антикорупційна стратегія пройшла лише перше читання у Верховній Раді України.

Метою нової Антикорупційної стратегії є досягнення суттєвого прогресу у запобіганні та протидії корупції, а також забезпечення злагодженості та системності антикорупційної діяльності усіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування [5, с. 5]. Відповідно до проєкту нової Антикорупційної стратегії, формування та реалізація антикорупційної політики має здійснюватися через

- формування негативного ставлення до корупції;
- врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки;
- здійснення заходів фінансового контролю
- забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній;
- захист викривачів корупції;
- забезпечення невідворотності відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, кримінальної) за корупцію.

Ухвалення та впровадження нової Антикорупційної стратегії базуватиметься на принципах:

- оптимізації функції органів публічної влади;
- діджиталізації всіх процесів (побудова державного центру оброблення даних);
- впровадження зручних альтернатив існуючих корупційних практик;
- формування нульової толерантності до корупції;
- невідворотності відповідальності за корупцію.

Антикорупційна стратегія передбачає заходи щодо запобігання корупції у таких пріоритетних сферах, як суд, прокуратура та поліція; державне регулювання економіки; податки і митниця; державний та приватний сектори економіки; будівництво, земельні відносини та інфраструктура; сектор оборони; охорона здоров'я та соціальний захист.

Передбачено, що Антикорупційна стратегія буде реалізуватися через виконання Державної антикорупційної програми із виконання антикорупційної стратегії. Програму має підготувати НАЗК і затвердити Кабінет Міністрів України на період дії стратегії. На сьогодні, відповідно немає Державної антикорупційної програми із виконання антикорупційної стратегії, оскільки ще остаточно не затверджена стратегія.

Відповідно до внесених змін до Закону України «Про запобігання корупції» [9] у жовтні 2019 р. визначено, що органи державної влади та місцевого самоврядування мають затверджувати антикорупційну програму на основі аналізу корупційних ризиків у своїй діяльності та визначення джерел, що породжують ці ризики, а також з'ясувати умови, що їм сприяють. Загалом координацію реалізації антикорупційних стратегій і програм здійснюватиме НАЗК. У 2020 р. НАЗК зауважило, що вкрай невелика кількість органів детально аналізує свою діяльність на предмет корупційної вразливості в антикорупційних програмах органів влади.

З метою організації проведення антикорупційних заходів та контролю за виконанням антикорупційного законодавства запроваджено у державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління державного органу в обов'язковому порядку утворюються самостійні та

функціонально незалежні структурні підрозділи або посадові особи з питань запобігання корупції, на які покладаються функції із запобігання та виявлення корупції. Вони повинні щопівроку надавати інформацію про свою діяльність НАЗК. На жаль, інститут уповноважених осіб (близько 4,5 тисяч осіб) із запобігання та виявлення корупції в органах публічної влади за останні 5 років практично не вплинув на чинні корупційні практики, оскільки не повною мірою реалізує свій потенціал у зв'язку з недостатніми гарантіями автономності.

Доцільно зауважити, що окремих, справді дієвих антикорупціонерів владна система виштовхує, а більшість із них перетворюються на службовців, які допомагають заповнювати декларації, врегульовувати конфлікти інтересів, проводять різні навчання та інструктажі. За проведеним НАЗК дослідженням ефективності державних антикорупційних уповноважених, 20 % програм взагалі не погоджені НАЗК, до координації чи виконання лише 44 % заходів програм долучені уповноважені, 60 % органів влади не висвітлюють стан виконання своїх програм, 61 % органів влади ці програми не переглядають впродовж року, а 91 % не залучають до їх перегляду чи оцінки зовнішніх стейкхолдерів. Ефективність цих програм НАЗК навіть не оцінює, оскільки їхні показники не дозволяють виміряти дієвість зазначених у таких програмах заходів [9]. Таким чином, антикорупційні програми органів публічної влади не стали ефективним засобом боротьби з корупцією.

Важливим кроком у розвитку антикорупційної політики є ухвалення законодавства, яке передбачає створення Єдиного порталу повідомлень викривачів (4 лютого 2021 р.) для приймання повідомлень від викривачів корупції з метою, щоб українці могли зручно та безпечно залишити повідомлення про корупцію, яке автоматично буде надіслане до відповідного органу влади. Єдиний портал повідомлень викривачів адмініструватиме НАЗК.

Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом є НАЗК, яке створено у 2015 р. Національне агентство створене відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [9], утворюється Кабінетом Міністрів України. Зазначений державний орган є відповідальним за формування антикорупційної політики та запобігання корупції в Україні. Найбільші досягнення щодо формування та розвитку антикорупційної політики у діяльності НАЗК відбулися у 2020 р., зокрема:

- вперше розпочало повні перевірки декларацій осіб, які належать до кадрового складу розвідувальних органів України або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею;
- розпочато розробку Єдиного порталу викривачів та модернізацію Реєстру корупціонерів та Реєстру декларацій;
- долучилося до розвитку відкритих даних в Україні – затвердило порядок оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних, завдяки якому збільшується кількість наборів даних, які публікуватиме НАЗК і визначається періодичність оновлення, додасться відповідальна особа за публікацію, встановлюється щорічний інформаційний аудит;
- розроблено електронний Єдиний державний реєстр звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (реєстр POLITDATA);
- впроваджено спільний з lifecell проект «Телеком без корупції», спрямований заохочувати викривання корупції в галузі телекому. Ця ініціатива є першим в Україні прикладом державно-приватного партнерства задля ефективного стимулювання розкриття корупційних злочинів [4, с. 11];
- запрацював Контакт-центр при НАЗК для забезпечення зворотного зв'язку з громадянами;
- створено Офіс розбудови доброчесності, який відповідає за просвітницьку та навчальну діяльність НАЗК, а також удосконалює взаємодію з громадянським суспільством;
- організовано Школу доброчесності НАЗК, яка передбачає новий підхід до взаємодії громадянського суспільства та Агентства.

- створено просвітницький серіал «Викривач у законі» спільно з Міністерством цифрової трансформації України та Проектом USAID «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія» (SACCI) тощо.

У 2020 р. розпочала роботу нова Громадська рада, яка є колегіальним органом щодо забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю НАЗК. Ця Громадська рада також має сприяти взаємодії НАЗК з інститутами громадянського суспільства та врахуванню громадської думки під час виконання покладених на нього завдань.

Зазначена Рада має здійснювати свою діяльність на засадах верховенства права, законності і гласності, позапартійності та політичної нейтральності, неупередженості, вільного волевиявлення та рівноправності членів, відкритості для суспільства [6]. Варто зауважити, що вперше громадська рада сформована за результатами відкритого онлайн-голосування, без жодних ознак несанкціонованого втручання чи впливу на результати голосування.

Значну діяльність щодо формування та розвитку антикорупційної політики упродовж останніх років, здійснюють такі основні інститути громадянського суспільства та міжнародні організації, як:

- «Центр Протидії Корупції», який постійно проводить ґрунтовний аналіз процесів, пов'язаних з антикорупційною реформою;
- «Центр політико-правових реформ», зокрема представили Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики;
- «Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони» здійснює аналітичні дослідження щодо боротьби з корупцією;
- «Міждисциплінарний науково-освітній центр протидії корупції в Україні» також здійснює аналітичні дослідження;
- Трансперенсі Інтернешнл Україна – акредитований представник глобального руху Transparency International, який комплексно підходить до розробки і впровадження змін щодо зниження рівня корупції в Україні.

Так, за оцінками Transparency International, показник Індексу сприйняття корупції зріс з 30 до 33 балів в Україні. Таким чином, Україна посіла 117 місце в рейтингу, в якому представлені 180 країн, що порівняно з 2019 р. трошки краще (126 місце в рейтингу). Однак, попри певний прогрес Україна досі має гірші показники сприйняття корупції, ніж наші країни-сусіди. Єдиний виняток Росія, яка має 30 балів та посідає 129 місце в рейтингу. Натомість Молдова має 34 бали, навіть Білорусь – 47, Угорщина, Румунія та Словаччина – від 44 до 49 балів, а Польща – 59 балів. У 2020 р. Україна розділяє 117 місце з країнами, які теж набрали 33 бали: Єгипет, африканська Есватіні (Свазіленд), Непал, Сьєрра-Леоне та Замбія [8].

Результати соціологічних досліджень засвідчують, що частка громадян, які мають безпосередній досвід корупції, протягом останніх років суттєво зменшилася (якщо у 2013 р. такий досвід мало близько 60 %, то станом на початок 2020 р. – не більше 40 % громадян). Спостерігається також поступове покращення порівняльних показників рівня корупції в Україні. Згідно з даними міжнародної організації «Transparency International» в період з 2013 по 2019 роки Індекс сприйняття корупції в Україні зріс з 25 до 30 балів [5, с. 4].

На думку населення, сьогодні найбільш корумпованими інституціями є: митниця (4,5), суди (4,43), Верховна Рада (4,37), прокуратура (4,33) медицина (4,32) та податкова служба (4,26). Представники бізнесу найбільш корупційними визначили такі інституції: митниця (4,19), Верховна Рада (4,08), будівництво великих інфраструктурних 395 об'єктів (4,07), приватизація підприємств (4,04), земельні відносини (4,01), містобудування (3,98) та суди (3,97) [4, с. 394 – 395].

Висновки. Отже, незважаючи на ухвалене законодавство, створені спеціальні антикорупційні інституції, масштаби корупції в Україні суттєво не зменшуються. Це підтверджують, як міжнародні показники, так і дослідження проведені всередині держави. Наявна ситуація вказує, що на сьогодні відсутні дієві реформи у сфері протидії корупції,

інституційна спроможність антикорупційної інфраструктури є неефективною та неспроможною впроваджувати актуальні реформи.

Список використаних джерел:

1. Узагальнення зовнішніх корупційних ризиків, які полягають у недосконалості нормативно-правових актів. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. 2020. 20 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/Risks.pdf>.
2. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21.10.2011 р. № 1001. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text>.
3. Державна антикорупційна політика і запобігання корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол.: В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренко. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
4. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2020 році. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. 2021. 486 с.
5. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020 – 2024 роки: Проект за результатами публічного обговорення. *Національне агентство з питань запобігання корупції*. 41 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsiynna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf>.
6. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-%D0%BF#Text>.
7. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 19.01.2017 р. № 31. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0031884-17#Text>.
8. Індекс сприйняття корупції-2020. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2020>.
9. Величко О. Антикорупційний десант для органів влади та місцевого самоврядування. *Незалежна аналітична платформа Вокс Україна*. URL: <https://voxukraine.org/antukoruptsiynyj-desant-dlya-organiv-vlady-ta-mistsevogo-samovryaduvannya>.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

УДК 323.2

Марина Назаренко

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат наук з державного управління, старший викладач
e-mail: margyna.nazarenko@vspu.edu.ua

Артур Левицький

Вінницький державний педагогічний університет імені Михайла Коцюбинського,
кандидат наук з державного управління, старший викладач
e-mail: artur.levytskyi@vspu.edu.ua

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОЛІТИЧНОЇ ДОВІРИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ

Проблема політичної довіри в Україні залишається вкрай актуальною вже досить тривалий час. Довіра суспільства до діяльності влади є неодмінною умовою, що сприяє забезпеченню стабільності соціально-політичних зв'язків. Саме політична довіра визначає