

УДК 321.022 343.35

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2022.4.13>

Славицька А. К.,  
кандидат юридичних наук,  
Народний депутат України  
Верховної Ради України

## ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ЯКІСНО-ЗМІСТОВНА ХАРАКТЕРИСТИКА

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню якісно-змістовних ознак принципів забезпечення реалізації антикорупційної політики. Встановлено, що змістовне наповнення принципів антикорупційної політики залежатиме від сукупності національно обумовлених факторів, але матиме єдине спрямування – запобігання корупції. Звернуто увагу на співвідношення понять «принципи антикорупційної політики» та «принципи забезпечення антикорупційної політики». Визначено, що спільним для них є те, що вони є: основоположним вихідним положенням існування певного явища; своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності уповноважених суб'єктів; ідеями, теоретичними нормативно-керівними положеннями певного виду діяльності, які конкретизуються в змістові правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства; положеннями, які визначають якісну характеристику діяльності щодо запобігання корупції. Акцентовано увагу на тому, що принципи антикорупційної політики відображатимуть статистику основоположних засад запобігання корупції, а принципи забезпечення її реалізації – праксеологічну складову, що втілює діяльність конкретно визначених суб'єктів, яких уповноважено на забезпечення реалізації антикорупційної політики.

Доведено, що якісно-змістовна характеристика принципів забезпечення реалізації антикорупційної політики пов'язана з тими суб'єктами, які здійснюють такий вид діяльності. Встановлено, що при виконанні повноважень щодо забезпечення реалізації антикорупційної політики, уповноважені на це суб'єкти повинні дотримуватись загальних принципів функціонування суб'єктів публічної адміністрації та спеціальних принципів, яких опосередковано наявними особливостями антикорупційної політики. До загальних принципів, яких повинні дотримуватись суб'єкти забезпечення реалізації антикорупційної політики віднесено принцип верховенства права та принцип належного врядування, що є основними засадами, якими керуються суб'єкти публічної адміністрації.

**Ключові слова:** запобігання корупції, антикорупційна політика, принципи, принципи антикорупційної політики, принципи забезпечення реалізації антикорупційної політики.

### Slavytska A. K. Principles of ensuring the implementation of the anti-corruption policy: qualitative and content characteristics

The article is devoted to the study of qualitative and meaningful features of the principles of ensuring the implementation of anti-corruption policy. It has been established that the content of the principles of anti-corruption policy will depend on a set of nationally determined factors, but will have a single direction – prevention of corruption. Attention is drawn to the relationship between the concepts of “principles of anti-corruption policy” and “principles of ensuring anti-corruption policy”. It was determined that what they have in common is that they are: the fundamental starting position of the existence of a certain phenomenon; a kind of transition plane from law to norms of ethics and morality in the activity of authorized subjects; ideas, theoretical normative and guiding provisions of a certain type of activity, which are specified in the content of legal norms and are objectively conditioned by the material conditions of society's existence; provisions that determine the qualitative characteristics of activities related to the prevention of corruption. attention is focused on the fact that the principles of anti-corruption policy will reflect the statics of the fundamental principles of preventing corruption, and the principles of ensuring its implementation – a praxeological component that embodies the activities of specifically defined subjects who are authorized to ensure the implementation of anti-corruption policy.

It has been proven that the qualitative and substantive characteristics of the principles of ensuring the implementation of the anti-corruption policy are related to those entities that carry out this type of activity. It was established that when exercising powers to ensure the implementation of the anti-corruption policy, the entities authorized to do so must adhere to the general principles of the functioning of public administration entities and special principles, which are mediated by the existing features of the anti-corruption policy. The general principles

that must be observed by the subjects of ensuring the implementation of the anti-corruption policy include the rule of law and the principle of good governance, which are the main principles by which the subjects of public administration are guided.

**Key words:** *prevention of corruption, anti-corruption policy, principles, principles of anti-corruption policy, principles of ensuring implementation of anti-corruption policy.*

В умовах втілення ідеї вступу України до Європейського Союзу, діяльність щодо запобігання корупції набула нових рис та форм. Існування численних національних та регіональних проблем боротьби з корупцією пов'язано з впливом цього явища як на функціонування всіх рівнів влади, так і на найрізноманітніші сфери суспільних відносин. Ефективність антикорупційних рішень, прийнятих на найвищому державному рівні, нівелюється їх свідомим блокуванням та нехтуванням. Одночасно, постійний технологічний прогрес дозволяє виконувати поставлені перед органами державної влади завдання, у спосіб, що є порівняно ефективнішим та прозорішим. Не виключенням є запобігання корупції. Відповідно, запобігання корупції є сферою, що повинна здійснюватися постійно та у відповідності до попередньо встановленого плану з дотриманням єдиних основ та ідей здійснення.

Саме тому, важливого значення набуває теоретичне осмислення та характеристика принципів забезпечення реалізації антикорупційної політики. Дослідженнями діяльності щодо запобігання корупції займалися вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковський, І.А. Дьомін, С.А. Задорожний, Т.О. Коломієць, Я.І. Маслово, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та ряд інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено вказаній проблематиці, сфера детермінації основоположних начал, у відповідності до яких здійснюється забезпечення реалізації антикорупційної політики потребує уточнення та узагальнення, що обумовлює актуальність обраної теми дослідження.

За допомогою поняття «принцип» (у перекладі з латинської мови означає «початок») відображаються вихідні ідеї, які закладені в основу створення або здійснення чогонебудь, способу створення або здійснення чогось [1, с. 120]. У загальному вигляді, принципи є проміжною ланкою від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів,

проміжною ланкою, яка поєднує суспільні здобутки цивілізації з практичною реалізацією норми права [2]. Тобто, використання категорії «принципи» в праві пов'язується із наявним суспільним ладом та правом, забезпеченням однотипного формулювання норм права та їх впливу на суспільні відносини шляхом правового регулювання та інших видів правового впливу [3].

Вироблення національного підходу до принципів забезпечення реалізації антикорупційної політики є дотичним положенням ст. 5 Конвенції ООН проти корупції, відповідно до яких: «кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності» [4]. Тобто, змістовне наповнення принципів антикорупційної політики залежатиме від сукупності національно обумовлених факторів, але матиме єдине спрямування – запобігання корупції.

Особливості формування антикорупційної політики окреслено у ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» [5]. Як вбачається із останньої, «засади державної антикорупційної політики на відповідний період визначаються Верховною Радою України в Антикорупційній стратегії, яка затверджується законом. Так, у 2022 р. було прийнято Антикорупційну стратегію, яка діятиме до 2025 року. Вказаний нормативно-правовий акт містить принципи антикорупційної політики, до яких віднесено:

- 1) оптимізацію функцій держави та місцевого самоврядування;
- 2) цифрову трансформацію реалізації повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, прозорість їх діяльності та відкриття даних;
- 3) створення на противагу існуючим корупційним практикам більш зручних та законних

способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

4) забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення;

5) формування суспільної нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права [6].

Зазначимо, що поняття «принципи антикорупційної політики» та «принципи забезпечення реалізації антикорупційної політики» не є тотожними. Спільним для них є те, що вони є: основоположним вихідним положенням існування певного явища [7]; своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності уповноважених суб'єктів; ідеями, теоретичними нормативно-керівними положеннями певного виду діяльності, які конкретизуються в змістові правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства [8, с. 64]; положеннями, які визначають якісну характеристику діяльності щодо запобігання корупції. Проте, принципи антикорупційної політики відображатимуть статику основоположних засад запобігання корупції, а принципи забезпечення її реалізації – праксеологічну складову, що втілює діяльність конкретно визначених суб'єктів, яких уповноважено на забезпечення реалізації антикорупційної політики.

Якісно-змістовна характеристика принципів забезпечення реалізації антикорупційної політики пов'язана з тими суб'єктами, які здійснюють такий вид діяльності. Йдеться про суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики, яких наділено: а) загальною компетенцією (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, керівники державних органів) та б) спеціальною компетенцією (Національне агентство з питань запобігання корупції, Національна рада з питань антикорупційної політики при Президенті України Координаційна робоча група з питань антикорупційної політики). Спільним для суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики буде:

1) їх віднесення до суб'єктів владних повноважень;

2) їх віднесення до суб'єктів публічної адміністрації;

3) їх включення до інституційного механізму запобігання корупції.

Як наслідок, при виконанні повноважень щодо забезпечення реалізації антикорупційної політики, уповноважені на це суб'єкти повинні дотримуватись загальних принципів функціонування суб'єктів публічної адміністрації та спеціальних принципів, яких опосередковано наявними особливостями антикорупційної політики.

До загальних принципів, яких повинні дотримуватись суб'єкти забезпечення реалізації антикорупційної політики віднесемо принцип верховенства права та принцип належного врядування, що є основними засадами, якими керуються суб'єкти публічної адміністрації. Одночасно, слушними є висновки, яких зроблено Р.С. Мельником та В.М. Бевзенко щодо наповнення принципу верховенства права такими елементами, як: принцип законності; принцип юридичної визначеності; принцип заборони свавілля; принцип доступу до незалежного та безстороннього суду; принцип дотримання прав людини; принцип заборони дискримінації та рівності перед законом [9]. При цьому, принцип верховенства права є конституційним, адже положеннями ст. 3 Основного Закону визначено, що «людина, її життя і здоров'я, безпека і недоторканність визнаються найвищою соціальною цінністю» [10].

Розглянемо окремі складові детермінації принципу верховенства права у діяльності суб'єктів забезпечення реалізації антикорупційної політики. Так, принцип законності як елемент принципу верховенства права полягає в обов'язку суб'єктів владних повноважень під час здійснення будь-яких дій суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно до ідеї «заборонено все крім того, що прямо дозволено законом» (положення ст. 6 та ст. 9 Конституції України) [10]. Наприклад, Голова Національного агентства з питань запобігання корупції зобов'язаний діяти виключно в межах закону при реалізації наданих повноважень [5].

Принцип юридичної визначеності вказує на те, що порядок розгляду адміністративних справ та рішення, які приймаються суб'єктом владних повноважень, мають бути передбачуваними. Передбачуваність означає чіткість процедури, конкретність форми рішення, чіт-

кість його змісту. Тобто кожен суб'єкт має чітко розуміти наслідки, які матиме для нього застосування відповідних інструментів публічного адміністрування. Наприклад, до повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції належать прийняття з питань, що належать до його компетенції, обов'язкових для виконання нормативно-правових актів [5].

Щодо принципу належного врядування, то він включає: забезпечення участі у прийнятті рішень, прозорість та неупередженість під час прийняття рішення, дотримання підзвітності. Формування наявних демократичних держав здійснюється із врахуванням визнання верховенства права та закріплення політичної активності громадян як основи розвитку правової держави. Згадані категорії взаємодіють між собою, якісно удосконалюючи сферу публічного управління, здобутки якої під впливом євроінтеграційних та євроатлантичних процесів знаходять вираження у концепції «належного врядування» (“good governance”) [11]. Тобто, поняття «належного врядування» охоплює здійснення демократичного, відповідального, ефективного, прозорого та підзвітного управління державними та суспільними справами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Програмою розвитку ООН передбачено дев'ять принципів належного врядування, зокрема: 1) участь у прийнятті державних управлінських рішень; 2) консенсус під час прийняття рішень; 3) зворотний зв'язок; 4) ефективність у проведенні державної політики; 5) відповідальність усіх учасників процесу; 6) прозорість; 7) рівноправність; 8) верховенство закону; 9) стратегічне бачення [12].

Усталеним є трактування принципу належного врядування через такі основні характеристики, що одночасно виступають самостійними принципами, як: забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування; відкритості і прозорості; доброчесності й етичної поведінки; ефективності, компетентності і спроможності; інноваційності та відкритості до змін; сталості та довгострокової орієнтованості; поваги до прав людини та культурної різноманітності; забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності [13, с. 39].

Особливого значення для цілей цього дослідження має втілення принципу участі громад-

ськості у впорядкуванні суспільних відносин, пов'язаних з забезпеченням реалізації антикорупційної політики шляхом здійснення, до прикладу, антикорупційної експертизи чи подання повідомлень про корупцію [5].

Таким чином, загальні принципи, яких повинні дотримуватись суб'єкти забезпечення реалізації антикорупційної політики опосередковано статусними характеристиками цих уповноважених суб'єктів як суб'єктів публічної адміністрації.

Щодо спеціальних принципів, то їх опосередковано особливостями діяльності по забезпеченню реалізації антикорупційної політики. Зазначимо, що єдиного переліку вказаних принципів не закріплено в одному нормативно-правовому акті, а їх дотримання передбачається різними за правовою силою та профілем нормативно-правовими актами [5; 6]. Проаналізувавши положення профільного законодавства в сфері запобігання корупції, до спеціальних принципів забезпечення реалізації антикорупційної політики віднесемо:

- 1) безальтернативне втілення стратегічних результатів, які складають зміст конкретного заходу антикорупційної політики;
- 2) забезпечення відкритого цілодобового доступу через офіційний веб-сайт спеціально уповноваженого суб'єкта до наявної інформації про стан реалізації антикорупційної політики;
- 3) мінімізація корупційних ризиків у діяльності спеціально уповноважених суб'єктів;
- 4) вироблення архетипів добросовісності публічних службовців тощо.

Підсумовуючи, приходимо до висновку, що при виконанні повноважень щодо забезпечення реалізації антикорупційної політики, уповноважені на це суб'єкти повинні дотримуватись загальних принципів функціонування суб'єктів публічної адміністрації та спеціальних принципів, яких опосередковано наявними особливостями антикорупційної політики. Хоча єдиного переліку вказаних принципів не закріплено в одному нормативно-правовому акті, їх дотримання передбачається різними за правовою силою та профілем нормативно-правовими актами. Доцільним вбачається здійснення подальшого дослідження спеціальних принципів забезпечення реалізації антикорупційної політики.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:**

1. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. Київ. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
2. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: *навчальний посібник*. Київ : Атака, 2004. 464 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків Консул, 2001. 656 с.
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Міжнародний документ від 31.10.2003 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text) (дата звернення: 02.01.2023).
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 02.01.2023).
6. 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/2322-18#Text> (дата звернення: 02.01.2023).
7. Словник української мови: в 11 томах. 1976. С. 693. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp> (дата звернення 02.01.2023).
8. Явич Л.С. О принципе научности в работе советского государственного аппарата. *Правоведение*. 1967. № 2. С. 64.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. 2014. 376 с.
10. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.01.2023).
11. Європейська Стратегія інновацій та належного врядування на місцевому рівні : Міжнародний документ від 16.09.2007 р. URL: [http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy\\_for\\_Innovation.pdf](http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/Strategy_for_Innovation.pdf) (дата звернення: 03.01.2023).
12. Належне врядування як загальносвітова цінність : Проект Програми розвитку ООН. URL: <https://eduhub.in.ua/files/159610634056098.pdf> (дата звернення: 03.01.2023).
13. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.