

УДК [351:35.078:32.019.5]

Г. А. Терещук*кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету***НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ КОМПЕТЕНЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИМ АГЕНТСТВОМ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСПАРЕНТНОСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

У світлі низки реформ, якими рухається нині вітчизняне публічне урядування, найбільш ґрунтовних інституційних змін, напевно, зазнала антикорупційна політика. Численні норми декларативного, інструктивного, організаційного змісту по-новому змушують працювати загальнодержавний антикорупційний механізм. Узагальнюючи кращі міжнародні практики протидії корупції, Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII створив превентивну антикорупційну систему, серед ключових елементів якої є спеціальний орган із питань запобігання корупції – Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке згідно зі ст. 4 вказаного Закону забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [7]. Водночас формування та реалізація складної антикорупційної політики не може відбуватися у замкнутому середовищі, саме тому у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.» від 14.10.2014 р. № 1699-VII наголошено, що НАЗК має здійснювати заходи із широкого поширення інформації про корупцію, формування світогляду неприйняття корупції, активного залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики тощо [8]. Із цього випливає, що дієва антикорупційна політика – це, насамперед, транспарентна політика.

Проте сучасні реалії транспарентності антикорупційної діяльності не завжди корелюються послідовним та якісним правовим забезпеченням, у зв'язку із чим виникає потреба глибоко вивчити зазначене питання у світлі правової теорії та доктрини.

Запуск та становлення функцій НАЗК – не єдина причина актуальності проведення правового дослідження. Незважаючи на те, що антикорупційна тематика загалом є предметом наукового пошуків (нещодавні комплексні дослідження проводили О. Г. Боднарчук, В. А. Бондаренко, О. Д. Береза, Є. В. Вандін, О. І. Добровольський, С. А. Задорожний, С. В. Рівчаненко, Т. В. Хабарова, С. О. Шатрава), комплексних та тематичних праць із правового забезпечення транспарентності антикорупційної політики в компетенційній діяльності НАЗК фактично немає.

Мета дослідження полягає у правовому аналізі компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної діяльності, а також напрямів її реалізації.

В онтологічному контексті правовий феномен транспарентності антикорупційної політики походить від терміна «транспарентність» (від лат. *«transparency»*), буквально «прозорий». Як категорія управління транспарентність передбачає формування належного рівня розуміння та обізнаності громадян щодо різних аспектів діяльності органів влади, а також забезпечення права та можливості доступу громадськості до інформації, участі у роботі органів влади, впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю посадових осіб [4, с. 140]. У правовому розумінні транспарентність вживають як правовий принцип, засадниче правило функціонування публічної інституції або в більш широкому розумінні як ідею існування правової держави та демократичного суспільства. Аналізуючи конкретніше, В. М. Пилаєва стверджує, що принцип транспарентності в діяльності органів виконавчої влади покликаний забезпечувати комунікацію органів виконавчої влади з населенням, створювати шляхи (канали) взаємопроникнення публічної інформації у суспільстві та соціальної інформації в секторі публічного управління [5, с. 214]. Погоджуючись із поглядами вчених, варто констатувати дискусійність змісту терміна «транспарентність» у правовій та управлінській науках. Міркуючи по-різному, вчені часто зіставляють його із такими суміжними категоріями, як «прозорість», «відкритість», «гласність», «публічність». На наш погляд, нема принципової необхідності на законодавчому рівні встановлювати чітку відмінність досліджуваних термінів у реалізації конкретних правових процедур органами виконавчої влади загалом чи НАЗК зокрема. Така місія має залишитися в площині правової доктрини. Положення неспеціалізованого законодавства у сфері інформаційної діяльності мають лише визначати засадничі правила реалізації політики транспарентності з урахуванням специфіки органу публічної влади та відносин, на які спрямовує свою дію закон.

У сучасних реаліях розвитку інформаційно-правових відносин комунікативної дійсності спостерігається всебічне проникнення феноме-

нів гласності, прозорості, відкритості у функціональну діяльність органів влади. Антикорупційна урядова політика, яка в результаті реформи набула інституальних та системних ознак, найбільшим чином потребує використання інструментів транспарентності з метою досягнення цілей такої політики, і передумовами цьому є такі чинники: існування непрозорих бюрократичних структур, які виступають джерелом сформованої в Україні олігархічної антикорупційної моделі [2, с. 169]; інтенсивний розвиток інформаційних технологій у сфері електронного врядування, що забезпечує можливість всебічного оприлюднення даних про діяльність органів влади; відсутність загального уявлення про реальні масштаби та обсяги корупції громадянським суспільством; низький рівень антикорупційної свідомості, обізнаності населення про методи та способи боротьби з корупцією; невизначеність та відсутність системності у положеннях антикорупційного законодавства; декларативний метод роботи з корупцією, що діє за відсутності інструментів моніторингу, аудиту, контролю, комунікації тощо.

Ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції» визначає НАЗК центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики [7]. Іншими словами, НАЗК вперше в національній практиці публічного врядування виступає єдиним суб'єктом, який формує та реалізує самостійну галузь соціальних та політико-правових відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів, управлінських рішень, вжиття системи засобів, методів, механізмів попередження, виявлення та протидії корупції як всезагального антисоціального явища. Окреслена місія закріплює за НАЗК повноваження не тільки у сфері реалізації оперативних антикорупційних заходів, як, наприклад, складання протоколів, внесення приписів про порушення антикорупційного законодавства, а й розробку та втілення процесів, які мають більш стратегічний характер, – мінімізація корупції в публічно-владній діяльності шляхом створення та функціонування антикорупційної інфраструктури.

Оскільки НАЗК як орган державної влади зобов'язаний діяти в межах та у спосіб, передбачений законом, механізм забезпечення транспарентності антикорупційної політики цілком залежний від правового статусу НАЗК як спеціального суб'єкта протидії корупції.

Отже, прийняття Закону України «Про запобігання корупції» увінчало за НАЗК участь у функціонуванні трьохрівневої антикорупційної моделі в державному антикорупційному механізмі.

Перший рівень – розробка проєктів антикорупційної політики, що відповідно до ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» здійсню-

ється НАЗК шляхом розробки антикорупційної стратегії як декларативного акта, який визначає засади антикорупційної діяльності та затверджується Верховною Радою України [7]. Створення дійсно ефективної антикорупційної стратегії НАЗК – це складне завдання із моніторингу, вивчення стану корупції, причин та чинників, які її зумовлюють, провокують із подальшим узагальненням та відповідними висновками. Досягнення такого ефекту неможливе без використання інструментів прозорості та відкритості. Так, НАЗК було підготовлено та опубліковано Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 рр. та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії [1], в якому надано об'єктивну оцінку «втілення у життя» стратегії антикорупційної діяльності.

Другий рівень – участь у виконанні державної програми як конкретного документа із реалізації антикорупційної стратегії [7]. Щодо зазначеного рівня, роль НАЗК у здійсненні транспарентності проявляється у: (1) щоквартальному інформуванні Кабінету Міністрів України про стан виконання Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні [9]; (2) організації проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції в рамках виконання державної програми по боротьбі з корупцією, публікації їх результатів [7]; поширенні інформації та відомостей про виконання положень державної програми по боротьбі з корупцією, методологічному та нормативному її супроводженні.

Третій рівень – участь в індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб'єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства шляхом координації та надання їм методичної допомоги під час підготовки та виконання антикорупційних програм (п. 7 ч. 1. ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»). Забезпечення транспарентності такою участю НАЗК реалізується через розроблені ним Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади [3], які мають інформаційно-роз'яснювальний характер та не встановлюють правових норм чи обов'язків для суб'єктів виконання положень закону.

Якщо рівнева участь НАЗК у реалізації антикорупційної політики окреслює так звану *вертикальну транспарентність*, то найбільш ключовим елементом *горизонтальної транспарентності* виступає напрям компетенції із забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції в Україні та світі. Зазначений тезис цілком кореспондується зі стратегічною метою Державної програми щодо реалізації засад державної

антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 рр., яка полягає в необхідності формування в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції та покликана підвищити рівень довіри населення до влади [9]. Щодо цього варто зауважити чи не найбільшу вагомість та необхідність функції із забезпечення обізнаності НАЗК у сфері антикорупційної політики, на відміну від участі інших органів виконавчої влади в забезпеченні такої обізнаності.

Механізм функціонування обізнаності як інформаційного явища досить простий. Свого роду забезпечення обізнаності можна звести до процесу, що розпочинається з надання інформації до її фактичного засвоєння, результатом якого є інформаційний продукт, сформований у свідомості адресованого суб'єкта (окремі громадяни, соціальні групи, суспільство). Звичайно, кожна особистість у суспільстві оперує різноманітними інтелектуальними можливостями, потребами, але у найбільш спрощеному випадку інформаційно обізнаною особою можна вважати особу, яка, отримавши та сприйнявши дані, їх зрозуміла.

Отже, якщо процес доступу, отримання, сприйняття, зрозумілості публічної інформації налагоджений та підлаштований до потреб громадського суспільства – більшим чином можна констатувати факт існування інформаційної обізнаності.

Водночас варто пам'ятати, що обізнаність – це оціночна категорія, яка зумовлена кількісними та якісними показниками, а тому процес забезпечення обізнаності потребує постійного удосконалення.

Обізнаність у сфері антикорупційної політики – це інформаційно-комунікаційна необхідність як суспільства, так і суб'єктів, щодо яких закон встановлює антикорупційні обмеження – державних службовців та публічних осіб.

З методологічної точки зору, реалізацію обізнаності за участю НАЗК можна класифікувати за самостійними напрямками.

Обізнаність у сфері антикорупційної політики та антикорупційної діяльності.

Аналіз Закону України «Про запобігання корупції» дає змогу до цього напряму зарахувати таку компетенційність, як забезпечення транспарентності у сфері декларування про фінансовий стан державними службовцями. Незважаючи на те, що контроль за фінансовим станом є самостійним повноваженням у сфері запобігання корупції, основна його антикорупційна цінність полягає в загальнодержавному оприлюдненні декларацій посадовців, реалізація чого прямо передбачена обов'язком НАЗК згідно з п. 8 та п. 9 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» [7]. Заповнення та оприлюднення декларацій відбувається на офіційному веб-сайті НАЗК (<https://public.nazk.gov.ua/>) у розділі «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування». Однією з функцій, що передбачена електронним реєстром декларацій, є можливість отримання відомостей у форматі відкритих даних. Це дає широкі можливості обробки та аналізу відомостей із подальшим їх візуальним відображенням, що суттєво полегшує розуміння та сприйняття інформації пересічним громадянам. Супроводжуваним елементом обізнаності у сфері антикорупційної діяльності є функція методичної допомоги та консультування з питань заповнення реєстру. Зазначений вид діяльності, який до того ж реалізується у багатьох формах, у тому числі із відеодемонстрацією, підвищує інформаційну зрозумілість процедур із заповнення декларацій державним службовцям.

Транспарентність у сфері масштабів та фігурантів корупційних правопорушень забезпечується НАЗК шляхом адміністрування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Положенням про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, передбачено загальнодоступність відомостей про осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, та про юридичних осіб, до яких застосовано заходи кримінально-правового характеру у зв'язку з вчиненням корупційного правопорушення [6].

Разом із цим транспарентна антикорупційна політика та антикорупційна діяльність – це результат не тільки адміністрування загальнодоступних реєстрів, насамперед, це інституційна та функціональна транспарентність НАЗК як прикладу публічної інституції, в якій ефективно діють прозорі та конкурсні процедури, інструменти громадського контролю та аудиту, незалежності та повної політичної нейтральності.

І, зрештою, *обізнаність про явище корупції в суспільстві та його руйнівну антисоціальну дію* – це вид освітньо-дослідної діяльності НАЗК, мета транспарентності в якій досягається високим рівнем обізнаності широких верств суспільства про корупцію як деструктивне явище, створення клімату нетерпимості як до дрібної, так і системної корупції.

Ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» закріплює за НАЗК повноваження щодо збирання та проведення аналізу статистичних даних, результатів досліджень та іншої інформації стосовно ситуації щодо корупції, організації проведення досліджень із питань вивчення ситуації щодо корупції, інформування громадськості про здійснювані Національним агентством заходи щодо запобігання корупції, реалізацію заходів, спрямованих на формування у свідомості громадян негативного ставлення до корупції [7].

До інших форм забезпечення обізнаності про явище корупції в суспільстві та його руйнівну антисоціальну дію, які не знайшли свого практично-

го втілення у повноваженнях та функціях НАЗК, можна зарахувати такі: проведення опитування про стан та чинники корупції, організація проведення тренінгів, лекцій у навчальних закладах із питань протидії корупції та антикорупційної політики; підготовка та тиражування газет, транслявання антикорупційних реклам у теле- та радіомовленні; організація антикорупційних освітніх проєктів тощо.

Висновки.

1. Транспарентність антикорупційної політики – це обов’язковий атрибут цілеспрямованої діяльності у сфері попередження, виявлення, профілактики та припинення корупційних проявів у публічних та приватних відносинах, змістом якого є прозорість, об’єктивність, достовірність дій, рішень процедур та антикорупційних заходів, а також забезпечення поінформованості щодо такої політики широких верств громадського суспільства.

2. Діяльність НАЗК із забезпечення транспарентності в антикорупційній політиці – це публічно-владна діяльність, зміст якої є результатом поєднання вимог законодавства у сфері стандартів антикорупційної діяльності та компетенційної діяльності НАЗК як спеціально-уповноваженого органу виконавчої влади у сфері формування та реалізації антикорупційної політики.

3. Напрями реалізації компетенції НАЗК у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики умовно можна диференціювати на вертикальний та горизонтальний. Вертикальний охоплює елементи механізму транспарентності за участі НАЗК у трьох моделях державної антикорупційної діяльності: (1) розробка проєктів антикорупційної політики; (2) виконання державної антикорупційної програми; (3) участь в індивідуальній (спеціалізованій) антикорупційній діяльності суб’єктів, на яких поширюються вимоги антикорупційного законодавства. Горизонтальний напрям передбачає забезпечення обізнаності у сфері антикорупційної політики, антикорупційної діяльності та створення соціального клімату щодо негативного ставлення до корупції через освіченість та обізнаність громадськості про явище корупції, його обсяги та руйнівну дію на економічний, соціально-правовий, культурний та політичний устрій України.

4. Оскільки феномен транспарентності є невід’ємним стандартом у механізмі антикорупційної політики, він потребує якісного правового супроводження в компетенційній діяльності НАЗК. Автором констатується відсутність нормативного акта, який визначав би системний підхід до повноважень НАЗК, а також їх послідовної реалізації у сфері забезпечення загальної обізнаності про антикорупційну політику та явище корупції в суспільстві.

Література

1. Аналітичний звіт про виконання Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки та Державної програми щодо реалізації засад Антикорупційної стратегії : рішення НАЗК від 1 серпня 2017 р. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017>.

2. Береза О. Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві : дис. ... канд. наук із держ. управ. ; Національна академія державного управління при Президентові України. Київ, 2016. 218 с.

3. Методичні рекомендації щодо підготовки антикорупційних програм органів влади : завт. Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 19 січня 2017 р. № 31. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rishennya_vid_19.01.2017_no_31.pdf.

4. Пашковська М. В. Поняття транспарентності в сучасній науці Державне управління. *Ефективність державного управління*. 2013. № 34. С. 135–143.

5. Пилаєва В. М. Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адмін. право і процес; фінанс. право; інформ. право» ; М-во освіти і науки України, Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна. Харків, 2017. 245 с.

6. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення : затв. рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 09.02.2018 р. № 166. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0345-18>.

7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran41#n41>.

8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України, Стратегія від 14.10.2014 р. № 1699-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 46. Ст. 2047. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

9. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265. *Урядовий кур’єр*. 2015. № 83.

Анотація

Терещук Г. А. Напрями реалізації компетенції Національним агентством із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. – Стаття.

У статті автором досліджено особливості правового регулювання реалізації повноважень Національного агентства із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. Автор проаналізував місце феномена транспарентності в публічно-владній діяльності із протидії корупції. Зокрема, автором виокремлено напрями реалізації компетенції Національного агентства із запобігання корупції у сфері забезпечення транспарентності антикорупційної політики. За результатами дослідження автором запропоновані рекомендації щодо удосконалення та оптимізації системи правового регулювання діяльності Національного агентства із запобігання корупції у сфері забезпечення обізнаності про антикорупційну політику та антикорупційну діяльність.

Ключові слова: Національне агентство із запобігання корупції, транспарентність, корупція, антикорупційна політика, антикорупційна діяльність, інформаційна обізнаність.

Аннотація

Терещук Г. А. Направления реализации компетенции Национальным агентством по предупреждению коррупции в сфере обеспечения транспарентности антикоррупционной политики. – Статья.

В статье автором исследованы особенности правового регулирования реализации полномочий Национальным агентством по предупреждению коррупции в сфере обеспечения транспарентности антикоррупционной политики. Автор проанализировал место феномена транспарентности в публично-властной деятельности по противодействию коррупции. Среди прочего, автором выделены направления реализации компетенции Национального агентства по предупреждению коррупции в сфере обеспечения транспарентности антикоррупционной политики. По результатам исследования автором предложены рекомендации по совершенствованию и оптимизации системы правового регулирования деятельности Национального агентства по предупреждению коррупции в сфере обеспечения осведомленности об антикоррупционной политике и антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: Национальное агентство по предупреждению коррупции, транспарентность, коррупция, антикоррупционная политика, антикоррупционная деятельность, информационная осведомленность.

Summary

Tereshchuk G. A. Corruption prevention directions of the competence of National Agency on Corruption Prevention in the transparency of anti-corruption policy. – Article.

In the article, the author studies the peculiarities of legal regulation of the powers of the National Agency on Corruption Prevention in the field of ensuring the transparency of anticorruption policy. The author analyzes the phenomenon of transparency in the public-government activity against corruption. Among other things, the author outlines directions of the power implementation of the National Agency on Corruption Prevention in the field of transparency anti-corruption policy ensuring. According to the results of the study, the author proposes recommendations for improving and optimizing the legal regulation of the National Agency on Corruption Prevention in the field of awareness raising of anti-corruption policy and anti-corruption activities.

Key words: National Agency on Corruption Prevention, transparency, corruption, anticorruption policy, anticorruption activities, information awareness.