

СУЧАСНИЙ СТАН, ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ І ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

CURRENT STATE, DEVELOPMENT AND IMPROVEMENT PERSPEKTIVTE ANTIKORUPTSIYNOYI POLICY IN UKRAINE

Ченшова Н.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного та трудового права
Криворізького економічного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

Шпилька Л.О.,

*студентка V курсу
Криворізького економічного інституту
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»*

Наукова стаття містить дослідження сучасного стану боротьби з корупцією в Україні, причини прийняття нової Антикорупційної стратегії 2014–2017 рр., її мету та ефективність, наслідки виконання та положення, які не були виконані. Запропоновано нові шляхи вдосконалення антикорупційної політики та вирішення питання запобігання та протидії корупції в Україні.

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією, антикорупційна політика, Антикорупційна стратегія, Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, шляхи вдосконалення антикорупційної політики.

Научная статья содержит исследование современного состояния борьбы с коррупцией в Украине, причины принятия новой антикоррупционной стратегии 2014–2017 гг., ее цели и эффективность, последствия исполнения и положения, которые не были выполнены. Предложены новые пути совершенствования антикоррупционной политики и решения вопроса предотвращения и противодействия коррупции в Украине.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, антикоррупционная политика, Антикоррупционная стратегия, Национальное агентство по предупреждению коррупции, Национальное антикоррупционное бюро Украины, пути совершенствования антикоррупционной политики.

The scientific article contains the current state of the fight against corruption in Ukraine, the reasons for the new anti-corruption strategy for 201–2017 years. Its purpose and effectiveness, implementation and effects of the provisions that have not been performed. We have developed the new ways of improving anti-corruption policy and the issue of preventing and combating corruption in Ukraine.

Key words: corruption, anti-corruption, anti-corruption policy Anti-corruption Strategy, the National Agency for Prevention of Corruption, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, ways of improving anti-corruption policy.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення, що нині відбуваються в українській державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Однією з найважливіших складових частин цього вкрай непростого процесу є запобігання та протидія корупції.

Корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливаючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення деяких громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку, саме тому ця тема є досить актуальною для України.

Стан опрацювання. Теоретична основа дослідження згаданої проблеми викладена у працях багатьох вчених та юристів, зокрема у наукових дослідженнях Є.В. Невмержицького, І.О. Ревак, Г.В. Кохан, А.М. Михненко, А.Л. Тінькова, Д.Б. Клименко, С.В. Дрьомова, Ю.Г. Кальниша, О.О. Акімова, В.Д. Гвоздецького.

Метою статті є аналіз сучасного стану протидії корупції в Україні та методів боротьби з ним. Враховуючи вищезазначене, для досягнення поставленої мети ми ставимо такі завдання: аналіз поточного стану протидії корупції в Україні, виявлення відповідних проблем у цій сфері, розроблення можливих шляхів вдосконалення антикорупційної політики та засобів боротьби з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Дієва протидія корупції не можлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. З початку 1990-х рр. уряд України вживав заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них неадекватні санкції, які не могли служити заходом стримування вчинення злочинів потенційними корупціонерами. Тому такі заходи, як показують результати численних національних і закордонних досліджень, жодним чином не вплинули на стан та рівень корупції, який щороку тільки зростає.

Таким чином, можна констатувати, що в Україні фактично була відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б враховувала гостроту проблеми та актуальність ситуації.

Вказані недоліки актуалізували необхідність ухвалити новий стратегічний документ, який би комплексно підійшов до розв'язання проблеми, визначив чіткі цілі, часові рамки й засоби їх досягнення, а також поєднав антикорупційні реформи з іншими, зокрема такими, як судова реформа, реформа органів правопорядку, публічної служби, адміністративна тощо. Таким документом покликана стати нова Антикорупційна стратегія [1, с. 19], яка була прийнята Верховною Радою України 14.10.2014 р. і має назву «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.».

Метою цієї стратегії є:

- створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ із питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції;

- створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю;

- створення прозорих засад фінансування проведення виборів, діяльності політичних партій, усунення корупціогенних ризиків у діяльності виборних органів, посилення громадського контролю за їх діяльністю;

- створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду;

- запровадження ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади, а також на державних підприємствах, забезпечення для суспільства прозорості їх діяльності;

- продовження реформування законодавства про державні закупівлі з метою усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель;

- реформування судової влади в Україні та усунення ризиків корупції у судочинстві та діяльності органів кримінальної юстиції;

- усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції;

- реалізація права осіб на доступ до інформації, забезпечення відкритості суспільно необхідної інформації, яка може використовуватися з метою виявлення і припинення корупційної практики, дієвий державний контроль за реалізацією відповідного законодавства;

- створення системи інструментів, які дадуть змогу ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфіскувати майно, яке було предметом злочинної діяльності або набуто внаслідок такої діяльності, притягувати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів;

- формування в суспільстві ідеї нетерпимості до проявів корупції [2].

Оскільки уже настав 2017 р., можна підбити невеликий підсумок щодо реалізації цих пунктів: чи були вони виконані повною мірою, чи ще й не починалося їх виконання.

Хотілося б почати з позитивних зрушень. Отже, ось, що було зроблено до 2017 року:

- 1) прийняття низки нормативно-правових актів щодо протидії корупції: закони України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., нова редакція Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р., укази Президента України «Про Національну раду з питань антикорупційної політики» від 14 жовтня 2014 р., «Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020» від 12 січня 2015 р. Зазначені нормативно-правові акти є законодавчим закріпленням механізмів боротьби з корупцією та запобігання їй і, на нашу думку, вони є досить вдалими за змістом, і якщо вони справді будуть виконуватися, Україна матиме можливість вийти з корупційної прірви;

- 2) створення антикорупційних органів:

- Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Агентство) є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику [3]. Почало свою роботу 15 серпня 2016 р. Новизною зі створенням цього органу стало також запровадження е-декларування. Позитивним є те, що декларації подаються в електронному вигляді на сайті Агентства у визначений для цього термін; декларувати треба все майно, включаючи готівку, яка є вдома, якщо їхня сукупна вартість перевищує 50 мінімальних заробітних плат (далі – МЗП); збільшився перелік речей, зокрема, годинники, коштовності, якщо майно коштує понад 100 МЗП; з поданих декларацій формується відповідний реєстр, який буде функціонувати онлайн і кожен бажаючий матиме постійний доступ до реєстру; за неподання декларації, несвоєчасну подачу декларації чи внесення неправдивих відомостей у декларацію настає адміністративна чи кримінальна відповідальність.

Проте, ми вважаємо, є певні недоліки, які потрібно з часом вирішити. Це стосується відповідальності за декларування недостовірної інформації. Оскільки подвійна юрисдикція дає змогу правоохоронним органам зловживати своїми повноваженнями. Зокрема, у ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення сказано, що відповідальність за подання завідомо недостовір-

них відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у разі, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб [4]. А в ст. 366-1 Кримінального кодексу України відповідальність настає за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб [5]. Тобто у такому разі не відбувається запобігання корупції, а недобросовісні службові особи можуть «нажитися» на чиемсь злочині.

Отже, головною метою Агентства, на нашу думку, є повернення довіри народу до влади, прозорість системи державної влади та вільний доступ громадян до декларацій чиновників;

– Національне антикорупційне бюро України (далі – Національне бюро) є державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесення до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. 16 квітня 2015 р. Президент України П. Порошенко підписав два укази: № 217/2015 – про утворення Національного антикорупційного бюро України та № 218/2015 – про призначення А. Ситника директором бюро. Саме з цього моменту розпочалося створення нового державного органу.

Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [6].

Якщо говорити про ефективність роботи Національного бюро, думки суспільства, звісно, різняться: одні вважають, що це марно витрачені кошти і час, що вони нічого не роблять, а тільки на публіку працюють, а інші підтримують цей орган і вірять, що він – дійсно незалежний і гарний механізм для протидії корупції. Ми підтримуємо другу точку зору. Нам здається, що Національне бюро, хоч і повільно, але бореться з корупцією. У звіті про виконану роботу за серпень 2016 р. – лютий 2017 р. подаються такі дані: «Станом на кінець січня 2017 р. до суду скеровано обвинувальні акти у 50 провадженнях стосовно 69 осіб. Стосовно 11 осіб набрав законної сили обвинувальний вирок. Однак більшість вироків – заслуга не судів, а детективів НАБУ та прокурорів САП, які домоглися від підозрюваних цінних свідчень в обмін на угоди про визнання винуватості. Наразі у стадії розгляду перебувають 23 провадження. Щодо ще 12 судовий розгляд навіть не розпочинався. Тільки чотири з них передані менше місяця тому; решта – провадження, скеровані минулого року. Деякі – ще у березні 2016 р.» [7]. Тобто діяль-

ність Національного бюро є ефективною, але не повною мірою, через недосконалість судової системи і те, що орган тільки почав працювати і ще не встиг показати все, що він може зробити. Наприклад, в Румунії є аналог Національного бюро, який був створений в 2003 р., коли країна, як і Україна нині, була дуже корумпованою, але видима ефективність, яку складно не помітити, почала проявлятися тільки упродовж останніх 2–3 років. Тобто щоб люди побачили результат, потрібні не тільки реформи, а й час;

– Стратегія передбачає впровадження системного підходу до запобігання корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування на основі результатів аналізу корупційних ризиків. У зв'язку з цим, відповідно до ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК із метою виконання покладених на нього повноважень затвердив методологію оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади. Керуючись цією ідеологією, затвердженою від 02.12.2016 р. центральні органи виконавчої влади приймають антикорупційні програми, які передбачають визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також із виконання Антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми та інші заходи, спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням.

Також НАЗК було затверджено 14 липня 2016 р. «Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб». Метою рекомендацій є формування єдиного підходу осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб до розуміння і дотримання правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, запроваджених Законом. Хоча конфлікт інтересів, як саме явище, не варто ототожнювати з корупцією, неправильне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками службових осіб стає джерелом корупції [8];

– Створення системи електронних закупівель ProZorro, яка забезпечує: прозорість, тобто можна побачити хто у кого що купує і за яку ціну; ефективність – задоволення потреб за максимально вигідною ціною; конкурентоспроможність – участь можуть брати представники бізнесу з усієї України; підзвітність – кожен може побачити, куди йдуть його гроші;

– Створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення і вільний доступ в інтернеті до цього реєстру.

Проте деякі важливі положення, передбаченні Стратегією, все таки не були здійснені:

– проект акта КМУ щодо схвалення загальнонаціональної методики оцінки рівня корупції відповідно до стандартів ООН;

– реформування системи оплати праці публічних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів;

– ухвалення законодавства щодо встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій та виборчих кампаній;

– не визначено орган влади, відповідальний за моніторинг впровадження етичних стандартів поведінки публічних службовців;

– не створено інститут добросовісних викривачів фактів корупції та не забезпечено їх захист від переслідувачів;

– не знято недоторканність суддів та депутатів;

– не здійснена судова реформа, адже остання спроба, на нашу думку, була невдалою.

Можна дійти висновку, що Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. справді виконується, але, на жаль, до кінця 2017 р. вона навряд буде реалізована повністю. Якщо уряд буде мати намір це зробити, можливо, більшість положень буде виконано.

З метою вдосконалення антикорупційної політики ми б хотіли запропонувати додаткові заходи, які сприяють боротьбі і запобіганню корупції.

По-перше, має змінитись ставлення суспільства до корупції, до сприйняття цього явища. Треба розуміти, що ця проблема породжує не тільки загибель держави, а й загибель моральних цінностей людини, втрату гідності. Щоб це здійснити, потрібно ще змалечку, поки людина найкраще сприймає інформацію, розповідати про корупцію, ввести в школах спеціальний антикорупційний урок, де буде розповідатися загальна інформація про це явища, історія виникнення, а також наслідки, до яких може призвести корупція. Звісно, це має бути в зрозумілій, цікавій формі, щоб легко сприймалося дитиною. Так само треба ввести такий урок і у вищих навчальних закладах, але більш детально розповідати про цю проблему, що може спричинити залучення населення до активної участі в антикорупційній діяльності.

По-друге, треба створити спеціальні умови, які сприятимуть зміні суспільного уявлення щодо повідомлення про факти корупції. Людина не має боятись повідомити про корупцію, яку вона мала можливість спостерігати, або якщо її намагались залучити до корупційних діянь. Треба створити спеціальний нормативний акт або ж внести зміни в уже наявні щодо тих суб'єктів, які є викривачами корупційних дій, забезпечити анонімність їх повідомлень, порядок реалізації цього права, їхню безпеку після розслідувань і судового рішення по справі.

По-третє, потрібно сформувати нову політичну еліту, незаплямовану корупційними зв'язками. Це мають бути молоді, високоморальні, освічені громадяни, зі знаннями іноземних мов.

По-четверте, треба скоротити державний апарат і підвищити службовцям зарплатню. Можливо, це не найважливіший фактор, але без

гідної заробітної платні жодні антикорупційні закони й органи не будуть діяти повною мірою, адже звичайному спеціалісту державного органу може здатися несправедливим, що він отримує 4 200 грн./міс., а спеціаліст якогось відділу Національного антикорупційного бюро України – 3 посадових оклади, встановлені Кабінетом Міністрів України для працівників, які обіймають відповідні посади в центральних органах виконавчої влади, тоді як детектив Національного антикорупційного бюро України отримує 19 розмірів прожиткового мінімуму (на 1 січня 2017 р. це 29 336 грн.). За таких умов великого бажання протистояти корупції у звичайного державного службовця не виникне.

По-п'яте, можна використати шведський досвід і запровадити інститут омбудсменів у сфері протидії корупції і загалом для контролю та вирішення питань населення. Омбудсмен – це служба, яку очолює незалежна публічна особа високого рангу і розглядає скарги громадянина дії державних органів, їхніх службовців та інших посадових осіб; уповноважена проводити службове розслідування, рекомендувати коректувальні дії і представляти доповіді вищим керівникам держави і суспільству. Цей інститут має охопити всі сфери життя: догляд за судами, прокуратурою, поліцією, із соціальних питань – освіти, охорони здоров'я, податків, транспорту, у справах споживачів та економічної свободи. Головне, щоб це була незалежна служба, прозора і відкрита у своїх діях.

По-шосте, можна також збільшити міру покарання для корупціонерів: наприклад, посадовець, який був спійманий на взятті хабаря, крім основного покарання, має заплатити штраф у 10-кратному або більше розмірі хабаря. Таким чином буде поповнюватися казна держави і, можливо, зникатиме бажання займатися корупцією, адже якщо будеш спійманий на \$10 000, доведеться віддати \$100 000.

Висновки. Нині в Україні відбувається процес реформування законодавства держави з метою еволюції правової системи і наближення України до передових світових показників рівня життя, проте через відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища відбувається гальмування проведення реформ і розвитку держави. Саме тому була прийнята Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр., яка наполовину була виконана, було прийнято нові законодавчі акти, створено нові органи, які уже діють і показують невеликий результат. Це не відмінний показник, але хороший початок – це половина справи, і, на нашу думку, виконання зазначених дій – це гарний початок у боротьбі з корупцією.

Оскільки викорінення корупції – це тривалий процес, який потребує використання багатьох різних методів і способів, вважаємо, варто продовжувати проводити різні дослідження у цій сфері, щоб знаходити і використовувати їх на практиці.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Національна бібліотека України імені В. Вернадського / Інформаційно-аналітичний бюлетень // І. Беззуб // Антикорупційна політика в Україні. – 2015. – № 10 (92) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nbuviar.gov.ua/images/dumka/2015/10.pdf>.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. : Закон України від 04.10.2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
6. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
7. Національне антикорупційне бюро України // Звіт за серпень 2016–лютий 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/nab_report_02_2017_0.pdf.
8. Рішення НАЗК від 14 липня 2016 р. № 2 // Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf.