

УДК 342.9

СУЧАСНА АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Ростовська К. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті проаналізовано сучасний стан державної антикорупційної політики у сфері протидії корупції, особливості її реалізації та проблеми виконання заходів. Розглянуто актуальні питання подальшої реалізації антикорупційних заходів та розвитку законодавства, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: корупція, політика, антикорупційна політика, протидія корупції, антикорупційне законодавство.

Аннотация: в статье проанализировано современное состояние государственной антикоррупционной политики в сфере противодействия коррупции, особенности ее реализации и проблемы исполнения мероприятий. Рассмотрены актуальные вопросы дальнейшей реализации антикоррупционных мероприятий и развития законодательства, предложены пути их решения.

Ключевые слова: коррупция, политика, антикоррупционная политика, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство.

Annotation: the article analyzes the current state of the state anticorruption policy in combating corruption, especially problems of implementation and performance measures. Actual issues of further implementation of anti-corruption legislation and proposed solutions.

Key words: corruption, politics, anti-corruption policy, anti-corruption, anti-corruption legislation.

Із прийняттям низки антикорупційних законів у жовтні 2014 року в Україні здійснено найбільш масштабне та системне реформування антикорупційного законодавства. Зміни законодавчого поля стосувалися врегулювання ключових секторів антикорупційної діяльності в державі:

1) формування та моніторинг державної антикорупційної політики; 2) превентивна антикорупційна діяльність; 3) переслідування за корупцію. Крім того, 29 квітня 2015 року Уряд України схвалив «Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 –2017 роки». Законодавство усуває певний дуалізм державних органів, відповідальних за антикорупційну політику, який існував у 2014 році. Серед іншого, ліквідується посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та започатковується діяльність двох незалежних антикорупційних інституцій, відповідальних за різні аспекти формування та реалізації державної антикорупційної політики: Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики; Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – державний правоохоронний орган, на який покладається протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. А також започатковується діяльність консультативно-дорадчого органу при Президенті України: Національна рада з питань антикорупційної політики (Національна рада) – здійснення системного моніторингу стану запобігання і протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції та подання Президентові пропозицій щодо поліпшення координації між суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії корупції. Склад Ради, як рекомендовано GRECO, має бути сформовано на паритетних засадах між владою та неурядовими організаціями. Таким чином, в Україні створено достатні законодавчі передумови для розбудови ефективного державного механізму запобігання та протидії корупції [1]. Поряд з цим не всі проблемні питання, пов'язані з реалізацією державної антикорупційної політики сьогодні вирішення. Тому проблема аналізу та вдосконалення напрямів державної антикорупційної політики в сучасних умовах державотворення залишається актуальною.

Метою статті є виявлення проблемних питань, що ускладнюють реалізацію державної антикорупційної політики та запропонувати шляхи їх вирішення.

Серед наукових праць у яких розкривалися сутнісні аспекти антикорупційної політики держави, можна виділити доробки В. Борисова, О. Кальмана, П. Добродумова; С. Невмержицького, О. Прохоренка. Аналізу законодавства про корупцію присвячені роботи М. Азарова, І. Бондарека, М. Мельника, А. Редьки, М. Хавронюка; дослідження антикорупційної політики як правової функції держави здійснено у дисертаційних роботах В. Лукомського, О. Прохоренка, А. Сафоненка, О. Ткаченка. Втім, незважаючи на значну кількість публікацій, питання соціальних аспектів антикорупційної політики висвітлені недостатньо.

Аналізуючи антикорупційну політику України, слід назвати чинники впливу на рівень корупції: непрозорість діяльності і не підзвітність органів державної влади; відсутність (або дуже малий відсоток) політичної волі щодо запобігання та протидії корупції, неефективна участь у цій роботі правоохоронних структур та органів національної безпеки держави; розгалуженість дозвольно-регуляторної системи; надмірний вплив певних олігархічних груп на прийняття державних рішень та процедуру кадрових призначень; неврегульованість конфлікту інтересів; часто

відсутність правил професійної етики на публічній службі; низький рівень забезпечення захисту прав власності; недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, поєднане з його недосконалістю, суперечлива діяльність судової системи у цьому напрямі; відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади; відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні й реалізації антикорупційної політики [2]. У соціальному середовищі до контексту існування корупції необхідно віднести такі фактори: тінізація соціально-економічних відносин, маргіналізація значної частини українського соціуму, що призводить до розбалансованості відносин між соціальними верствами та абсолютного домінування політичної еліти. Порівняння соціального контексту і факторів нового вітчизняного елітогенезу, а також структурно-функціональний аналіз розвитку політичної еліти дає можливість дійти висновку про значне відчуження еліти та громадянського суспільства, що є мультиплікатором негативних соціальних наслідків політичної корупції в Україні [3]. Незважаючи на те, що на ці проблеми експертами неодноразово зверталася увага, вони залишаються й досі невирішеними.

Також не можна не звернути увагу й на те, що сьогодні прийняття нового антикорупційного законодавства, створення відповідних суб'єктів протидії корупції, про які згадувалося на початку статті, проходить і проходило під тиском громадянського суспільства на органи державної влади. Тому не випадково, що імплементація нового антикорупційного законодавства відбувається при відсутності політичної волі щодо ефективності протидії корупції. Про це свідчить й факт складного формування складу новостворених інституцій боротьби з корупцією, зволікання з початком їх практичної роботи та труднощами, що виникають на шляху їх діяльності.

Як результат, очікувані від антикорупційної реформи зміни щодо зменшення корупційних проявів, утвердження стандартів добросесної поведінки в діяльності представників владних структур та бізнесу, мінімізація в їх діяльності корупційних ризиків, підвищення прозорості та підзвітності як органів влади в цілому, так і окремих службових осіб перед суспільством і переважній більшості не знаходить свого реального втілення. Загальний аналіз системи запобігання корупції в Україні дозволяє дійти висновку, що наразі органи влади не демонструють рішучості до побудови стійкої та ефективної системи запобігання корупції. Носії політичної волі виявляються незацікавленими та неготовими реалізувати антикорупційні реформи на практиці. Відсутність належної уваги з боку керівництва держави на такий стан справ лише підтверджує, що антикорупція, насправді, не є пріоритетом їх порядку денного [1].

Особливо гостро сьогодні стоїть питання існування політичної та високопосадової корупції, що становить серйозну загрозу національній безпеці України та є розсадником інших форм корупції. Як зазначає Р. Чапка, «влада корумпує, а абсолютна влада корумпує абсолютно», їх взаємозв'язок корисливий не лише матеріально. Саме політичний компонент забезпечує будь-якій корупції прикриття і дозволяє її учасникам уникати відповідальності [4, с. 8]. Політична корупція, яка полягає в нелегітимному використанні учасниками політичного процесу та носіями публічної влади їх можливостей і повноважень з метою отримання особистих чи групових вигод, породжує корупційні схеми на всіх рівнях економічного та суспільного життя. До останнього часу корупція залишалась найбільш прибутковим і найменш ризикованим бізнесом в Україні. Високий рівень корупції відзначається у сфері державних закупівель, земельних відносин, будівництві, торгівлі, видобувній промисловості. Тіньові схеми у цих галузях існують за підтримки високопосадовців та політиків [5].

Успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними державними органами та їх с координованості у своїй діяльності, політичної волі керівництва держави реально протидіяти корупції у всіх сферах і на всіх рівнях державної влади, підтримка антикорупційних заходів держави громадянським суспільством. Кожна із цих складових відіграє у справі протидії корупції свою особливу роль.

Однією із основних причин, що не сприяє ефективності заходів подолання корупції є відсутність необхідної політичної волі.

Очевидно, що розв'язати проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема засобів масової інформації, підвищення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність. Разом з тим, низка заходів законодавчого характеру повинна бути реалізована протягом найближчого часу. Очевидно, що розв'язати проблему політичної корупції можна тільки поступово, шляхом формування нового законодавства, посилення контролю за діяльністю виборних посадовців і представницьких органів влади з боку відповідних державних органів, інститутів громадянського суспільства, зокрема засобів масової інформації, підвищення політичної відповідальності громадян за свій вибір і народних обранців за свою діяльність.

Одним із дійових індикаторів наявності політичної волі щодо протидії корупції в Україні є наявність депутатської недоторканності.

Інститут депутатської недоторканності в тому вигляді, в якому він існує в Україні, не відповідає практиці жодної розвиненої країни, породжуючи всюдозволеність, безкарність та кругову поруку можновладців. Будь-які привілеї та імунітети не повинні надавати можливість посадовій особі бути недосяжною для правоохоронних органів у випадку вчинення корупційних діянь. Загальною світовою тенденцією у розвитку інституту депутатського імунітету є його поступове обмеження. Ця тенденція об'єктивно має знайти відображення в Конституції та законодавстві України [6, с. 341-342].

Системні вади притаманні й оцінці ефективності боротьби з корупцією. Застосування застарілих форм статистичної звітності про результати роботи, заснованої виключно на кількісних показниках, критерії оцінки роботи, що ґрунтуються на кількості складених протоколів про корупцію, спотворюють реальну картину стану правопорядку та підривають довіру населення до правоохоронних та судових органів. задля збільшення статистичних показників у 2013–2014 рр. відповідні правоохоронні органи, щоб показати, як «ефективно» вони

працюють, були схильні зараховувати до корупційних правопорушень у тому числі і такі правопорушення, які не є корупційними [1].

Ще одним чинником, який перешкоджає ефективній боротьбі з корупцією є відсутність інформації про розміри збитків та шкоди, заподіяних корупційними правопорушеннями, про стан та обсяги відшкодування цієї шкоди. Не ведеться облік збитків, заподіяних корупційними правопорушеннями та стану їх відшкодування, не здійснюється облік конфіскованого майна та доходів від кримінальних корупційних правопорушень. Відсутня інформація про кошти та майно, які внаслідок вчинення корупційних правопорушень містяться за кордоном, про їх повернення та подальшу реалізацію.

Наступною проблемою на яку хотілося б звернути увагу є виконання заходів Державної антикорупційної політики (антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, яку було прийнято 14.10.2017 р. [7].

Так, одними із заходів вказаної політики є:

- моніторинг та координація виконання антикорупційної програми;
- залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики;
- проведення антикорупційної експертизи виборчого законодавства та перегляд його на основі висновків щодо корупціогенності та європейських стандартів, зокрема рекомендацій Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії); забезпечити сталість та юридичну визначеність виборчого законодавства;
- ухвалення законодавства щодо виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) у частині встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній, зокрема в частині:
 - уніфікації регулювання фінансування виборчих кампаній, передбачених законами України «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України» та законом про місцеві вибори;
 - запровадження прямого державного фінансування діяльності політичних партій як бюджетного фінансування статутної діяльності партій на основі результатів виборів, зокрема за підтримки політичних партій, які не мають парламентського представництва, та відшкодування витрат на виборчу кампанію політичним партіям, які подолали виборчий бар'єр, у встановленому законом розмірі;
 - визначення вимог щодо прозорості поточного фінансування партій, зокрема шляхом регулярного подання звітів, оприлюднення звітів політичних партій у доступній формі з детальною інформацією про отримані доходи (зокрема осіб, які зробили внесок на фінансування партії), видатки (витрати) та зобов'язання фінансового характеру;
 - ухвалення законодавства щодо визначення правових засад лобіювання та створення ефективних механізмів контролю за лобіюванням;
 - підвищення рівня прозорості діяльності Верховної Ради України та місцевих рад, зокрема шляхом практичної реалізації положень про забезпечення доступу громадян до засідань представницьких органів, оприлюднення інформації про діяльність комітетів Верховної Ради України та місцевих рад (зокрема протоколів засідань), оприлюднення в Інтернеті інформації про народних депутатів України та депутатів місцевих рад (про їх фінансування, відрядження, помічників, їх декларації про доходи, майно, витрати і зобов'язання фінансового характеру тощо), безперешкодний доступ до інформації про кошториси представницьких органів та звітів про їх використання.

На сьогоднішній день ці заходи залишаються невиконаними. Тому, вкрай важливо, що б у поточному році національна антикорупційна політика мала зазнати радикальних змін, які мають бути спрямовані на ефективну реалізацію антикорупційного законодавства, Державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки. Сьогодні влада має вжити всіх зусиль, щоб подолати ті негативні явища, які гальмують реалізацію антикорупційного законодавства, спрямовувати зусилля на виконання тих заходів, які передбачено виконати згідно з положеннями Державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що ефективна боротьба з корупцією, виконання заходів державної антикорупційної політики в державі неможливе без політичної волі ключових її носіїв – Президента України, уряду, парламенту, фракцій політичних сил. З цією метою мають бути вжиті всі заходи спрямовані на успішне виконання положень Державної антикорупційної політики (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки та забезпечення дієвого функціонування новостворених суб'єктів з протидії корупції – Національного антикорупційного бюро, Національного агентства з питань запобігання та протидії корупції, Національної ради з антикорупційної політики.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хмара О., Волошина А. Антикорупційна політика в Україні: доповідь від платформи громадянського суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/csp-ua-anticorruption-report_ukr.pdf
2. Прохоренко О. Прояви корупції – загроза національній безпеці України / О. Прохоренко // Науковий вісник НАВСУ. – 2002. – Вип. 3. – С. 61–64.
3. Баланда А.Л. Соціальний контекст політичної корупції / А.Л. Баланда, В.Г. Пшеничний // Збірник наукових праць. – 2010. – № 36. – С. 19–26.
4. Чапка, Р. Ринок газу в Україні – поле для активності злодіїв, хабарників та інших нечесних людей / Р. Чапка // Свобода. – 2000. – 3 квітня. – С. 6–9.
5. Маркєєва О.Д. Антикорупційна політика в Україні: проблеми та перспективи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sp.niss.gov.ua/content/articles/files/21-1440595448.pdf>
6. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Невмержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>