

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2019.9.19>

Кікалішвілі М.В.

к.ю.н., доцент,

доцент кафедри кримінального права та кримінології

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ В ЗДІЙСНЕННІ СУЧАСНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Щороку в Україні поглиблюється політична та економічна криза, плідним підґрунтям для чого виступає високий рівень корупції. Не є секретом, що корупція, за відсутності належної їй протидії, швидко поширюється, поступово вражаючи нові сфери життя та дедалі більше впроваджується в економічну систему, стаючи її невід'ємним елементом. Наслідком подібних процесів стає той факт, що корупція формується в ще один державний інститут, з яким не можна не рахуватися. Вона знаходить силу та підпорядковує собі державні й приватні організації, займаючи одне з центральних місць у суспільних відносинах.

Варто констатувати, що, на жаль, українські урядовці більше опікуються питаннями свого особистого збагачення будь-якими шляхами, аніж безпосередніми обов'язками щодо забезпечення добробуту держави. Прагнення до незаконного збагачення представників найвищих державних інституцій яскраво свідчать про низьку ефективність тих антикорупційних реформ, що були вчинені останніми роками в Україні. Неефективність антикорупційних реформ та антикорупційного законодавства призводить до того, що світова спільнота вкрай неохоче дивиться на Україну як свого стратегічного партнера. Провідним європейським державам не зрозуміло, нащо їм потрібна в своїх рядах держава із великим скупченням внутрішніх негараздів. Здається, що подібні міркування доволі логічні та не мають у нас викликати засудження. Корупція вже не один рік формує непривабливий вигляд нашої дер-

жави на світовій арені. Проте в сьогоденних реаліях це вдвічі відчутніше, адже Україна прагне до Європейського Союзу та прагне розвитку й поступового збагачення. Водночас корупційна злочинність не дає змогу Україні стати привабливим інвестиційним ринком для міжнародних бізнес організацій.

Варто пам'ятати, що саме рівень корупції є найкращим показником того, чи бажає держава трансформації та позитивних змін, чи подібні зміни мають лише фіктивний характер. Якщо рівень корупції у країні контролюваний та спостерігається динаміка щодо його зменшення, значить, антикорупційна політика працює й уряд такої країни рухається у вірному напрямі. А якщо все навпаки? Трансформацій не відбувається, рівень корупції постійно зростає та зовсім не контролюється. Тоді ми маємо суттєві проблеми в реалізації державної антикорупційної політики. Саме така ситуація нині актуальна для України.

Окремо є потреба наголосити, що керівництво нашої держави лише останнім часом дійсно усвідомило ту небезпеку та той негатив, який надходить від корупції та корупційної злочинності [3, с. 52]. Коли урядовці, нарешті, розплющили очі, в державі почався певний сплеск антикорупційної активності, яка суто теоретично виглядає доволі прогресивною. Проблеми наздогнали цю антикорупційну активність на стадії практичної реалізації та втілення в життя позитивних напрацювань.

Актуальність наукової роботи полягає саме в тому, аби належним чином дослідити та про-

аналізувати ті основні проблеми, з якими зіткнулася українська антикорупційна політика сьогодні під час її реалізації, аби зробити належні висновки та в подальшому намагатися дієво усувати віднайдену проблематику. Додає актуальності дослідженню й той факт, що наукові роботи щодо певних проблем в антикорупційній політиці України зазвичай відрізняються застарілістю. Так, останні монументальні роботи датуються 2016 р., що є неприпустимим, адже корупція як динамічна категорія весь час видозмінюється та трансформується, чому мають відповідати наукові праці. Відповідність часу – один із головних наукових принципів будь-якої галузі.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Серед науковців, які приділяли увагу питанням вивчення проблематики антикорупційної діяльності нашої країни, окремо треба наголосити на таких прізвищах: М.І. Хавронюк, В.В. Голіна, М.І. Мельник, М.Г. Колодяжний, М.І. Баулін, О.Ю. Бусол, О.М. Бандурка, О.М. Литвинов, А.П. Закалюк, А.М. Новак та інші.

Формулювання завдання дослідження. Метою статті є повне та всебічне дослідження основних проблем, які спіткають здійснення сучасної антикорупційної політики України з виявленням можливих шляхів подолання віднайдені проблематики. Задля досягнення поставленої мети висунуто таке завдання: дослідити визначення дефініції «антикорупційна політика»; визначитися із тим, якими діями характеризується сучасна антикорупційна політика України; виявити, яка проблематика в реалізації цих дій спостерігається; дослідити можливі шляхи подолання віднайдених проблем.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що саме являє собою таке поняття, як «антикорупційна політика». Найбільш вдале визначення поняття державної антикорупційної політики, на думку більшості вчених-правників, навів Д.Г. Заброна, який зауважив, що під державною антикорупційною політикою варто розглядати певний комплекс дій право-

вого, виховного, економічного, організаційного характеру, який передбачений чинним законодавством держави та реалізується органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю, переслідуючи єдину глобальну ціль у вигляді виявлення та усунення корупційних проявів та подальшого запобігання вчиненню корупційних дій із боку будь-якої особи [6, с. 103].

Інші науковці розглядають державну антикорупційну політику як систему дій уповноважених органів щодо розроблення та практичної реалізації стратегічних напрямів боротьби із корупцією як явищем. Відмічені дії мають бути спрямовані на ефективну протидію та запобігання корупційній злочинності [10, с. 103].

Загалом державна антикорупційна політика зводиться до того, що вона являє собою комплекс дій, націлених на запобігання, протидію та усунення причин корупції. Таке визначення міститься безпосередньо в чинному законодавстві України.

Цілком природно, що антикорупційна політика є складником загальної політики держави та відповідає меті у вигляді максимального зниження рівня корупції в державі та захисті прав, законних інтересів та основоположних свобод людини й громадянина. Антикорупційна політика держави завжди націлена на захист суспільства від негативних наслідків корупційної злочинності.

Основою для формування державної антикорупційної політики виступає антикорупційна стратегія, яка видається на певний часовий проміжок із довгостроковими цілями та приблизним планом дій, спрямованих на досягнення таких окреслених цілей. Саме в контексті української Антикорупційної стратегії спостерігається значна частина проблем, які істотно ускладнюють реалізацію всієї антикорупційної політики держави.

Справа в тому, що станом на сьогоднішній день наша держава досі бореться із корупцією на підставі Антикорупційної стратегії 2014–2017 рр., коли вже закінчується 2019 р.

При таких вихідних даних, очевидно, що протидія корупційним проявам не дієва та мало-ефективна. Чому ж з 2018 р., тобто на цьому етапі майже два роки, Україна живе без сучасної належної Антикорупційної стратегії? Все через неефективну роботу уряду, профільних комітетів і Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. закінчила свою дію в грудні 2017 р. і з 01.01.2018 р. в Україні мала почати діяти Антикорупційна стратегія на 2018–2020 рр., втім цьому не судилося відбутися. Проект Антикорупційної стратегії на 2018–2020 рр. розробляло НАЗК, на яке законодавством покладено відповідний обов'язок. Зазначений проект мав враховувати недоліки колишньої стратегії та на основі цього виробити новий план заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в державі. Цю частину своєї роботи НАЗК було виконано вкрай погано, адже експертне середовище зустріло запропонований проект доволі критично [5, с. 33].

Зважаючи на те, що згаданий проект Антикорупційної стратегії так й залишився лише проектом, напевно що, його глибокий аналіз є не доцільним. Навіть при першому погляді на проект Антикорупційної стратегії 2018–2020 рр., який запропонувало НАЗК, виникає стійке відчуття, що документ не стільки опікується питанням зниження рівня корупції в державі, скільки захищає інтереси корумпованих осіб. Досить велике здивування викликає й той факт, що в проекті документа доволі нестандартно розставлені пріоритети антикорупційної діяльності. Так, на думку НАЗК, найбільш істотними корупційними проблемами України виступають питання «подарунків» для суддів, прокурорів та інших осіб із широким колом повноважень та питання діяльності Громадської ради доброчесності як громадянського інституту контролю за діяльністю державних органів [2]. Але чи ці питання є найбільш гострими для України в контексті протидії корупційній злочинності? Аж ніяк. Не варто забувати, що на момент

висування проекту Антикорупційної стратегії на 2018–2020 рр. в державі, наприклад, ще тривала епопея зі створенням Вищого антикорупційного суду України, що куди як більш важливо, аніж створити та запрограмувати кримінологічний інститут «подарунків» службовцям.

За таких обставин цілком природно, що Верховна Рада України не прийняла проект, запропонований НАЗК, та повернула його на доопрацювання, яке тривало близько двох років. Нині варто говорити про цей проект як про документ, який виявився похованим ще на стадії формування.

Неефективна робота суб'єктів антикорупційної діяльності – ще одна гостра проблема сьогоденної української антикорупційної політики. Ані НАЗК, ані Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ), ані Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), ані Вищий антикорупційний суд України не працюють на повну потужність. Часто підхід до виконання своїх обов'язків у перелічених органах доволі формальний. Подібне авжеж пояснюється новизною інституту суто антикорупційних органів кримінальної юстиції для української правової доктрини. На відміну від США, Франції, Німеччини, де такий інститут працює вже багато років, в Україні зазначені зрушення почали відбуватися лише після Революції Гідності в 2014 р. Держава ще не зовсім розуміє, як правильно реалізувати роботу перерахованих вище органів, які при якісному підході до своїх обов'язків, вочевидь, сприятимуть поступовому викориненню корупції з терен України.

Незважаючи на те, що всі антикорупційні суб'єкти працюють із перемінним успіхом, найбільше занепокоєння викликає робота саме НАЗК, який негласно вже визнано найбільш провальним антикорупційним органом, який зовсім не виправдав тих очікувань, що на нього поклалися. Варто зазначити, що останні президентські та парламентські вибори в Україні рясніли передвиборчими обіцянками щодо перезавантаження роботи

НАЗК. І, дійсно, з моменту свого створення НАЗК провалило усі напрями, за якими передбачалась його активна діяльність. Це і питання стратегічного забезпечення антикорупційної політики держави, і контроль за фінансуванням партій, і перевірки на конфлікт інтересів тощо. Нині перезавантаження НАЗК – це вже робота уряду Президента В.О. Зеленського.

На думку багатьох дослідників, навряд чи НАЗК можна перезавантажити вкрапленням дрібних змін на найбільш проблемні позиції. Скоріш за все, необхідно приймати спеціалізований Закон про перезапуск НАЗК. Такий Закон покликаний буде вирішити болісні питання в роботі НАЗК:

- керівництво НАЗК має обиратися не за політичними квотами, а за рівнем професіоналізму кадрів (само собою розуміється, що все діюче керівництво має бути звільнене, а комісія з обрання нових керівників має включати міжнародних експертів);
- голова НАЗК повинен мати автономію у підборі своїх замів та найближчого оточення, аби йому не нав'язували певних кандидатур, які потраплять у НАЗК через лобювання;
- чітко розділити зони відповідальності всередині НАЗК;
- забезпечити контроль за ефективністю роботи НАЗК;
- змінити весь штат НАЗК на інших, більш кваліфікованих кандидатів [7].

Як вже було зазначено, головна невдача НАЗК – це відсутність сучасної Антикорупційної стратегії України, яка б відповідала викликам сьогодення. Та шкода, яка завдається всій загальнонаціональній боротьбі зі корупцією відсутністю стратегії, полягає значно глибше, аніж може здатися на перший погляд. Очевидно, що без наявності стратегії та Державної програми на її виконання всі державні органи, правоохоронні органи, громадські об'єднання та органи місцевого самоврядування працюють незлагоджено та інтуїтивно, що призводить до низької ефективності. Виходить, як у тій байці Крилова

про лебедя, рака та щуку, коли кожен тягне візок у різні сторони.

Міжнародні дослідники вже неодноразово наголошували на тому, що Антикорупційна стратегія держави має бути гарно продуманою та докладною. В іншому разі істотно страждає вся антикорупційна політика. Нині, аби покращити ситуацію із корупцією в державі, конче необхідно прийняти нову Антикорупційну стратегію та затвердити Державну програму на її виконання.

Перший крок до цього вже було зроблено. В липні 2019 р. Центр політико-правових реформ презентував проект Антикорупційної стратегії на 2019–2023 рр.. Цікаво, що зазначений проект розробив та представив саме Центр політико-правових реформ, а не мученицьке НАЗК (хоча розробка антикорупційних стратегій й є прямим обов'язком цього органу). Подібне, крім того, що свідчить про неспроможність дієво виконувати свої функції агентством, певним чином породжує думки щодо залучення до законотворчих процесів неповноважених осіб на підставі наближеності до уряду. Такі думки лунають, хоча, на наш погляд, в ситуації, що склалася, вони недоречні. Як жити за приписами антикорупційної боротьби, передбаченої у Стратегії на 2014–2017 рр.? Чекати, доки НАЗК не буде перезавантажено? Але ж перезавантаження НАЗК – це процес не миттєвий, а без Антикорупційної стратегії ми не протидіємо корупції, крім того, без відповідної сучасної стратегії в нас фактично немає антикорупційної політики.

Вбачаємо потребу в наведенні деяких позитивних аспектів Антикорупційної стратегії 2019–2023 рр., які покликані покращити ситуацію із корупцією в Україні. Так, у новій Антикорупційній стратегії, активна доля в розробці якої належить уряду Зеленського, передбачені такі першочергові заходи, спрямовані на покращення антикорупційної політики України:

- розробити можливість отримання більшості державних послуг онлайн, що вмі-

щується в програму Президента «Держава у смартфоні» (за основу береться досвід Грузії, де виведення державних послуг в онлайн-площину дало змогу скоротити корупційні прояви на 27,5%, адже зменшився контакт громадян із держслужбовцями, а отже, зменшився корупційний фактор у вигляді безпосереднього спілкування);

– обов'язково врахувати при кінцевому формуванні стратегії думку експертів, міжнародних спеціалістів та активної громадськості, адже саме остання найбільше страждає від корупційної злочинності;

– внести до Антикорупційної стратегії пункти, які можуть гарантувати обов'язковість її виконання із передбаченням певної відповідальності за ухилення від виконання (подібне є суцільною новелою, адже всі минулі стратегії – як прийняті, так й ті, що залишились лише як проекти, – не передбачали нічого подібного; до цього стратегія завжди мала суто декларативний характер);

– надалі розвивати ті позитивні зрушення, які відбулися за часів роботи попередніх Антикорупційних стратегій та підтвердили свою дієздатність у справі поступового винищення корупції [5, с. 33–34].

Окрім перелічених дій, нова Антикорупційна стратегія на 2019–2023 рр. передбачає деполізувати посаду Генерального прокурора України, перезавантажити Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів та Вищу раду правосуддя з обов'язковою присутністю у зазначених організаціях міжнародних експертів, внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію» [8], відповідно до яких при всіх поліцейських структурах та відомствах будуть діяти спеціальні дисциплінарно-контролюючі комісії, де лєвова доля представництва буда віддана громадським активістам, забезпечити контроль за діяльністю НАБУ, Державного бюро розслідувань (далі – ДБР), САП та інших антикорупційних органів кримінальної юстиції шляхом створення спеціального комітету, уповноваженого про-

водити у зазначених суб'єктах антикорупційної діяльності щорічний аудит тощо [1].

Акумулюючи все вищенаведене, все ж таки варто пам'ятати, що Антикорупційна стратегія – це насамперед нормативний документ, а загальна стратегія протидії корупції – не тотожна антикорупційній політиці. Антикорупційна стратегія є складовою частиною всієї антикорупційної політики. Тобто за своєю суттю антикорупційна політика ширша та включає в себе низку інших заходів, спрямованих на боротьбу із корупцією як явищем.

Сучасна українська антикорупційна політика має масу інших проблем в її здійсненні. Сюди треба зарахувати й високий рівень побутової корупції, тобто велике скупчення корупційних дій у таких сферах суспільного життя, як освіта, медицина, житлово-комунальні послуги тощо [4, с. 24–25]. Напевне, в нашій країні буде вкрай важко знайти особу, яка не стикалася з вимаганням хабара в перелічених сферах.

Крім цього, варто констатувати, що в Україні низький рівень розслідування та притягнення до відповідальності корупціонерів найвищих посад. Зазвичай до відповідальності активно притягуються лише дрібні представники загальної корупційної сім'ї, які мало на що впливають та майже не мають жодної ваги.

Окремою проблемою у здійсненні антикорупційної політики в Україні визнається високий рівень корупції в політичних колах, бо він один із найвищих у світі. Авжеж, коли політична верхівка вся просякнута корумпованістю, вона не зацікавлена в дієвій протидії їй. Змінити таке можна лише за умови формування належної етики в політичних лідерів, які будуть розуміти всю значимість своєї посади та сумлінно виконувати власні обов'язки.

Варто наголосити й на тому, що реалізувати належним чином антикорупційну політику вбачається реальним при виявленні політичної волі вищих посадовців на такі дії. Мало сформувати розгалужену антикорупційну законодавчу базу та створити антикорупційні правоохоронні органи, треба ще

проявити бажання, аби все це запрацювало та корегувати неточності, які деінде про-скакують. До того ж зрозумілість прийняття державних рішень є запорукою підвищення довіри до уряду з боку пересічного насе-лення [9, с. 31].

Корупція в Україні відрізняється кризовим типом, що тягне за собою негативні наслідки у вигляді неефективності антикорупційних реформ [3, с. 53]. Аби виводити державу з такої корупційної кризи, державні інсти-туції та їх представники мають, зрештою, чітко усвідомити неприпустимість корупцій-них діянь та втілювати в життя ті зміни, яких вимагають від них сьогоденні реалії.

Висновки. Отже, підбиваючи підсумки всього дослідження, варто зазначити, що нинішня українська антикорупційна політика має низку проблем з її належним здійснен-ням, які пояснюються різними чинниками. Найголовніші чинники полягають у відсут-

ності сучасної Антикорупційної стратегії, поганій роботі суб'єктів запобігання коруп-ції (зокрема, йдеться про НАЗК), а також неефективності антикорупційних реформ. Аби змінити негативну тенденцію із про-блемою реалізації антикорупційної політики України, державним мужам нашої держави треба проявити належний рівень політичної волі та першочергово виконати такі дії: при-йняти нову Антикорупційну стратегію на 2019–2023 рр. з подальшим прийняттям на її основі Державної програми на виконання зазначеної стратегії, реформувати НАЗК, здійснивши повне його перезавантаження, а також займатися належною роботою з насе-ленням щодо формування в останнього нега-тивного ставлення до корупції. Перелічені дії є лише першим кроком, втім, навіть вони допоможуть усунути більшість із тих пере-пон, що нині існують у здійсненні сучасної антикорупційної політики України.

Анотація

Стаття присвячена розгляду основних проблем у здійсненні сучасної антикорупційної полі-тики України.

У статті встановлено, що саме представляє собою поняття «державна антикорупційна полі-тика», а також зазначено, що державна антикорупційна політика зводиться до того, що являє собою комплекс дій, спрямованих на запобігання, протидію та усунення причин корупції.

Автором наведені найбільш актуальні проблеми, що характерні для сучасної України та без-посередньо заважають належним чином реалізувати антикорупційну політику.

У статті акцентовано на тому, що антикорупційна політика є складником загальної полі-тики держави та відповідає меті у вигляді максимального зниження рівня корупції в державі та захисті прав, законних інтересів та основоположних свобод людини й громадянина. Крім того, найбільш глобальні проблеми в реалізації антикорупційної політики сьогодення для України – це відсутність сучасної Антикорупційної стратегії та непрофесійна робота суб'єктів антикорупційної діяльності.

Як підсумок, визначено, що українська антикорупційна політика має низку певних проблем з її належною реалізацією, які пояснюються різними факторами. Зміна негативної тенденції проблематики в реалізації антикорупційної політики України нині можлива за умови прояву з боку представників влади належного рівня політичної волі та виконання таких пріоритетних дій: прийняття нової Антикорупційної стратегії на 2019–2023 рр. із подальшим прийняттям на її основі Державної програми на виконання зазначеної стратегії, реформування НАЗК із пов-ним його перезавантаженням, а також якісна робота з населенням щодо формування в остан-нього різко негативного ставлення до корупції.

Ключові слова: проблеми, антикорупційна політика, реалізація, здійснення, антикоруп-ційна стратегія, НАЗК, реформування, перезавантаження.

Kikalishvili M.V. The main problems in the implementation of modern anti-corruption policy of Ukraine

Summary

The article is devoted to the consideration of the main problems in the implementation of modern anticorruption policy of Ukraine.

In the article it is established what exactly is the concept of “state anticorruption policy”, and it is also noted that the state anti-corruption policy is reduced to the fact that it is a set of actions aimed at preventing, combating and eliminating the causes of corruption.

The author presents the most pressing problems that are characteristic of modern Ukraine and which directly hinder the proper implementation of anti-corruption policy.

The article draws attention to the fact that anti-corruption policy is a component of the general policy of the state and meets the goal of maximum reduction of corruption in the state and protection of rights, legitimate interests and fundamental human and civil rights. In addition, it is noted that the most global problems in the implementation of the anti-corruption policy of the present for Ukraine are the lack of a modern Anti-Corruption Strategy and unprofessional work of the subjects of anti-corruption activities.

As a result, it is determined that the Ukrainian anti-corruption policy has a number of specific problems with its proper implementation, which are explained by various factors. A change in the negative trend of problems in the implementation of the anti-corruption policy of Ukraine is possible provided that the authorities demonstrate an appropriate level of political will and implement such priority actions: the adoption of a new anti-corruption strategy for 2019–2023, followed by the adoption of the State Program on the implementation of this strategy on its basis; reform of the National Agency On Corruption Prevention with its full reloading; as well as qualitative work with the population on the formation of the latter’s sharply negative attitude towards corruption.

Key words: problems, anti-corruption policy, realization, implementation, anti-corruption strategy, National Agency On Corruption Prevention, reform, reload.

Список використаних джерел:

1. Антикорупційна стратегія – як основа боротьби із корупцією. Аналіз запропонованої новою владою Антикорупційної стратегії на 2019–2023 роки. URL: https://protocol.ua/ua/antikoruptionsyna_strategiya_yak_osnova_borotbi_z_koruptsieiuy/
2. Борьба с коррупцией: не знаем куда двигаемся. URL: <https://www.pravda.com.ua/rus/columns/2019/02/13/7206477/>
3. Волошенко А.В. Проблеми здійснення антикорупційних реформ в сучасній Україні та шляхи їх реалізації. *Актуальні проблеми економіки*. 2016. № 8. С. 51–61. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ape_2016_8_9
4. Голіна В., Колодяжний М. Запобігання корупції з використанням регіонального досвіду її дослідження. *Право України*. 2015. № 12. С. 22–29
5. Гречанюк Р.В. Національні антикорупційні стратегії в системі запобігання корупції України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 3. С. 29–35. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_3_7
6. Заброда Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики. *Право і Безпека*. 2012. № 2. С. 98–105. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2012_2_24

7. Перезавантаження НАЗК: які ключові проблеми повинен вирішити новий закон. URL: https://24tv.ua/ru/nazk_n1147098
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
9. Скулиш Є. Державне бюро розслідувань як спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції. *Право України*. 2015. № 12. С. 30–35.
10. Соловійов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія. Київ : Ін-т законодавства ВРУ, 2012. 508 с.