

УДК 338.23.(447)

Брус Т.М.,

к. держ. упр., доцент, учений секретар Університету митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ

Ковальов В.Г.,

к. держ. упр., доцент, доцент кафедри державного управління та митної служби Університету митної справи та фінансів, м. Дніпропетровськ

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Brus T.M., Ph.D. in public administration, Associate Prof., Secretary of scientific council, University of customs and finance

Kovalyov V.G., Ph.D. in public administration, Associate Prof., Department of Public Administration and the Customs Service, University of customs and finance

Анотація. В статті розглянуті основні проблеми реалізації антикорупційної політики в Україні. Проаналізована інституційна реформа органів державного управління, що здійснюють реалізацію антикорупційної політики. З'ясовано роль нових антикорупційних органів та встановлено вплив неурядових організацій на підвищення ефективності роботи органів публічного управління у вирішенні проблем протидії та запобігання корупційних проявів. Визначено умови для успішної реалізації антикорупційної політики в Україні.

Summary. The article is devoted to the basic problems of implementation of anti-corruption policy in Ukraine. In the article the institutional reform of the authorities of public administration which are engaged in the implementation of anti-corruption policy were analyzed. The role of new anti-corruption bodies and NGOs' impact on increasing efficiency of public administration in dealing with combating and preventing corruption were studied out. The conditions for successful implementation of anti-corruption policy in Ukraine were determined.

Ключові слова: публічне управління, корупція, антикорупційна політика, антикорупційні органи, неурядові організації.

Keywords: public administration, corruption, anti-corruption policy, anti-corruption bodies, NGO.

Постановка проблеми. В умовах реформування сучасного українського суспільства дослідження проблем запобігання та протидії корупції є вкрай актуальним з низки причин: по-перше, корупційні прояви в державному апараті є головною перепорою на шляху реалізації будь-яких реформ; по-друге, високий рівень корупції в суспільстві, про що свідчать результати світового Індексу сприйняття корупції CPI 2015 року [4], знижує довіру населення до влади; по-третє, необхідним є виконання антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейського Союзу (ЄС); по-четверте, зниження рівня корупції сприяло б залученню міжнародних інвестицій тощо.

До того ж, в умовах поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної кризи в Україні корупція є серйозною загрозою національній безпеці держави. Вона стала одним із негативних чинників, що істотно впливає як на функціонування окремих органів публічної влади, так і на зниження ефективності системи публічного управління в цілому.

Останнім часом були зроблені певні законодавчі та організаційні зміни, які могли б зменшити рівень корупції в Україні, але створені органи та агенції, так же як і ухвалене антикорупційне законодавство поки що не запрацювали належним чином.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням боротьби та запобігання корупції в органах державної влади присвячено багато наукових розробок, зокрема: роботи В. Гвоздецького, Є. Невмержицького, Р. Калюжного, В. Козака, М. Мельника, В. Настюка, М. Руденка, Є. Скулиша, О. Хмари та ін.. Однак, доцільним залишається розробка прикладних механізмів запобігання корупції в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою даної статті є розробка рекомендацій щодо вирішення проблем реалізації антикорупційної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Корупція – негативне явище, що притаманне всім країнам. Своїми коренями корупція сягає у сиву давнину,

настільки давно, що може здаватися, що це ганебне явище виникло разом з появою перших цивілізацій.

В сучасному світі найбільших своїх проявів корупція завжди набувала в період модернізації країни. До таких проблем перехідного періоду відносять: 1) спадщина тоталітарного періоду (закритість влади, злиття влади і бізнесу); 2) слабкість судової системи (залежність від влади, незадовільне фінансування, перевантаженість); 3) нерозвиненість правової свідомості населення (відсутність культури і традиції використання правових важелів); 4) орієнтованість правоохоронних органів на захист інтересів держави (підприємці, не знаходячи захисту в сфері права, шукають його у сфері корупційних відносин); 5) підпорядкування чиновників не закону, а інструкції і начальнику [2].

За результатами вимірювання Transparency International світового Індексу сприйняття корупції CPI у 2015 році індекс CPI України складає 27 балів зі 100 можливих, що лише на 1 бал більше, ніж минулого року. У всесвітньому рейтингу Україна посідає 130 місце зі 168 позицій. У минулому році країна була на 142-му місці зі 175 позицій.

Найкорупційнішими країнами світу були визначені Північна Корея та Сомалі із 8 балами. Найближчими сусідами України за ганебним антикорупційним індексом 27 балів є Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа і Парагвай [4].

Відсутність результатів системної боротьби з корупцією, призводить до зневіри суспільства, зменшення інвестиційної привабливості, та бажання європейських та світових фондаций працювати з Україною на різних рівнях. Постійні корупційні скандали та відсутність політичної волі в боротьбі з корупцією, призводять до відкидання України на цивілізаційну обочину, та зменшення можливостей геополітичного, економічного та інших проривів держави. Протидія корупції в Україні ускладнюється тим, що корупційні стосунки набули поширення на всіх рівнях державної влади та управління, в політичному процесі загалом. Нею вражені практично всі гілки влади і владні інститути, органи місцевого самоврядування. Ефективність антикорупційних

рішень, які приймають на вищому державному рівні, нівелюється внаслідок їх свідомого блокування чи нехтування.

Поширення корупційних способів вирішення політичних, економічних і соціальних питань, правових спорів дає підстави дійти висновку про системність корупції в усіх сферах державного й суспільного життя, і навіть про загрозу формування в Україні певної «корупційної культури», коли у свідомості громадян окремі посади асоціюються з можливостями отримання незаконної вигоди. Створюється та легендується (легітимізується у свідомості громадян) осучаснена система т.з. «кормлення» залежно від посади та місця в корупційній ієрархії.

Сучасний світ давно визнав корупцію глобальною проблемою. Найкращих результатів у боротьбі з корупційними проявами досягли Данія, Фінляндія та Швеція, які є трійкою лідерів у антикорупційному рейтингу СРІ 2015 року з 91, 90 і 89 балами відповідно [4]. Ще за часів Президента В.Ющенка 18 жовтня 2006 року в Україні була ратифікована Конвенція ООН проти корупції. Приєднання України до міжнародної спільноти у цьому питанні мало на меті сприяння «затвердженню позитивного іміджу України, як держави, де створюється сприятливий політичний клімат для широкомасштабної, взаємовигідної співпраці зі всіма країнами, у тому числі і в питаннях протидії корупції і іншим правопорушенням, які безпосередньо пов'язані з нею» [3]. Однак ратифікація конвенції ніяк не вплинула на рівень корупції в країні. Була створена правова база для здійснення антикорупційної політики, але вона не працювала через те, що принцип верховенства права, задекларований в Конституції України, не є основним принципом застосування закону в Україні.

Системна боротьба з корупцією потребує належної інституалізації цього процесу. Важливим є реалізація низки завдань у сфері антикорупційної політики, які поки що не реалізовано жодним органом держави, зокрема проведення на постійній основі оцінки стану справ з корупцією, моніторингу реалізації державної антикорупційної політики, формування світогляду несприйняття корупції. Таке оцінювання здійснюється неурядовими організаціями та

громадськими об'єднаннями, але інструментів врахування цих досліджень в роботі органів публічної влади немає.

Одним із шляхів підвищення ефективності протидії корупції є інституційна реформа органів, що здійснюють досудове розслідування і кримінальне переслідування у справах про корупційні злочини. Тому парламент схвалив створення нового автономного органу (поза системою існуючих правоохоронних органів), основною функцією якого буде виявлення і розслідування корупційних злочинів, що становлять особливу суспільну небезпеку.

Національне антикорупційне бюро України – це правоохоронний орган України, який має широкі повноваження у сфері попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів, вчинених вищими посадовими особами, а також запобігання вчиненню нових.

Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) було створено на підставі прийняття Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року. Під час його проходження у Верховній раді України, як законопроекту, він називався Проект Закону України «Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції». Даний Закон набув чинності 25 січня 2015 року.

Такий досвід є новим для нашої країни. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії. Завданням Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, вчиненими вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці.

Іншим кроком у інституціоналізації механізму протидії корупційним діянням було створення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), центрального органу виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Національне агентство з питань запобігання корупції відіграє роль спеціалізованого превентивного антикорупційного органу. Такий підхід дозволить забезпечити виконання рекомендації I Групи держав проти корупції (GRECO), наданої за результатами Спільних Першого та Другого раундів оцінювання, а також відповідних рекомендацій експертів Європейської Комісії в рамках реалізації Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України. Цей крок можна розглядати як імплементацію в національне законодавство положень статті 6 Конвенції ООН проти корупції щодо забезпечення створення та функціонування органу з питань антикорупційної політики.

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» № 198-VIII від 12 лютого 2015 року (набрав чинності 04.03.2015) внесено зміни до Закону України «Про прокуратуру», який набирає чинності 26 квітня 2015 року [6].

Відповідно до вищезгаданого Закону у Генеральній прокуратурі України утворюється (на правах структурного підрозділу) Спеціалізована антикорупційна прокуратура, на яку покладаються такі функції:

- 1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення досудового розслідування, яке здійснюється Національним антикорупційним бюро України;
- 2) підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- 3) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених цим Законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [6].

Великою проблемою на шляху формування та функціонування нових органів є те, що високопосадовці, на яких поширюється сфера повноважень нових органів, хочуть зберегти свій вплив на ці процеси.

Не можемо не погодитись з В.М. Пасічником, що безпосередньою умовою успіху боротьби з корупцією є посилення покарання за корупцію, запровадження кримінальної відповідальності за вчинення цього злочину [5, с.6] . Так у Грузії боротьба з корупцією дала позитивні результати, оскільки широко використовувалися арешти та звільнення з роботи, зокрема протягом короткого проміжку часу були звільнені щонайменше 15 тисяч поліцейських та майже 40% службовців; а в Китаї за відмивання брудних грошей, за отримання хабарів або вчинення іншого корупційного вчинку чекає публічна страта та конфіскація всього майна. У Франції, коли до влади прийшов генерал Ш. де Голь, в один день були звільнені усі судді цієї країни. Цікавим також є досвід Ізраїлю, який завдяки значним соціальним пільгам для чиновників і суровому покаранню у разі виявлення корупційних діянь досягнув такого рівня, коли корупція практично відсутня, а також Німеччини, де основою боротьби з корупцією було завдання знищення матеріальної бази злочинних угруповань, що досягається конфіскацією майна і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання «брудних» грошей у цій країні [10, С. 373].

Такі радикальні заходи потрібно застосовувати також в Україні. Щорічно голова Національного бюро розслідувань повинен звітуватися перед парламентом про виявлені факти корупції і вжиті заходи щодо покарання осіб, які скоїли корупційні правопорушення. Також результати діяльності мають оприлюднюватися у засобах масової інформації. Без таких рішучих і радикальних дій корупцію в Україні не подолати.

Значно більших результатів в реалізації антикорупційної політики можна досягти, якщо залучати неурядові, громадські організації. У вітчизняних умовах важливість взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства у сфері протидії поширенню корупції обумовлюється низкою факторів:

- 1) низькі показники довіри населення до усього спектру політичних інститутів поширюють суспільний скептицизм щодо ініціатив держави у вирішенні проблеми корупції;

2) корумпований стан системи правосуддя позбавляє громадян ефективних державно-правових механізмів захисту своїх прав і свобод, тим самим посилюючи значення неурядових та правозахисних організацій;

3) зростання уваги до України з боку Єврокомісії у питанні боротьби з корупцією при підготовці звіту щодо виконання українською стороною Плану дій «Україна – ЄС» вимагає активізації процесу залучення громадян, у тому числі через організації громадянського суспільства, до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупції.

За даними Міністерства юстиції в Україні зареєстровано більше 130 громадських організацій, які так чи інакше задекларували свої наміри боротися з корупцією, близько 350 об'єднань громадян, що ставлять завдання захист громадських прав та свобод, та біля 30 організацій, одним із завдань яких є сприяння реалізації процесу люстрації в Україні. Новітньою ознакою таких організацій є те, що вони створюються не лише в Києві, а й в регіонах.

Участь неурядових організацій у процесі протидії та запобігання корупції має на меті обмежити збільшення рівня корупції в Україні шляхом сприяння прозорості, підзвітності і доброчесності публічної влади і громадянського суспільства.

Одним з найбільш істотних чинників у подоланні корупції є ставлення населення до цієї проблеми. Як свідчать результати досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчинення корупційних правопорушень у разі, якщо це може сприяти розв'язанню проблеми. Крім того, значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зросте.

Виходячи з вище наведеного, можна зробити висновок, що для антикорупційних змін в Україні необхідно:

— забезпечити принцип незалежності в роботі антикорупційних органів та унеможливити їх політичну залежність від правлячої еліти;

— налагодити ефективну роботу Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро і Спеціалізованої антикорупційної прокуратури з обов'язковим інформуванням громадськості по результати їх діяльності;

— запровадити роботу системи електронного декларування та державних закупівель;

— здійснити реформу судової системи, сформувати чесний і непідкупний судовий корпус, що буде діяти згідно з принципом верховенства права;

— законодавчо закріпити необхідність проведення поліграфічного дослідження при проходженні конкурсу на ключові посади державної служби, при просуванні по службі тощо, що унеможливить зайняття відповідальної посади людиною, що колись вчиняла або має схильність вчинити протиправні дії;

— створення інформаційних продуктів, освітніх програм, що розказують про негативні наслідки корупційних діянь, впровадження їх в інформаційний простір на різних рівнях;

— створення умов для залучення неурядових організацій до моніторингу діяльності органів державного управління, виховання кадрів, розробка методології та становлення навичок для запобігання корупції;

— забезпечити покарання для посадовців, що вчинили корупційний злочин, з неможливістю подальшого зайняття посади державного службовця.

Висновки. Отже, ефективність протидії та запобігання корупції в органах публічної влади залежить від чотирьох головних складових:

- 1) наявності належної правової бази антикорупційного спрямування;
- 2) ефективного і повного її застосування;
- 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості;

4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності.

Перше, що необхідно Україні для ефективної реалізації антикорупційної політики – це політична воля, усвідомлення того, що це треба Україні, і що за нас це ніхто не зробить. По-друге, принцип верховенства права повинен бути не просто декларацією, а реально діяти на всіх рівнях здійснення влади. По-третє, тісна співпраця з неурядовими організаціями є запорукою здійснення громадського контролю та формування у громадян свідомого негативного ставлення до корупційних проявів.

Корупцію неможливо знищити в якомусь конкретному публічному органі, або за допомогою лише одного органу. Це явище системне і тому долати його треба також гуртом і системно.

Література.

1. Буракова Л. Почему у Грузии получилось / Л. Буракова. – М. : ООО “Юнайтед Пресс”, 2011. — 271 с.
2. Козак В. І. Феномен корупції : науковий погляд на реальний стан в Україні [Електронний ресурс] / В. І. Козак / Сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_uprav1/2011_2/30.pdf.
3. Офіційний портал Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/print/8004.html>
4. Офіційний сайт Transparency International Україна – Режим доступу: <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>.
5. Пасічник В. М. Демократизація державного управління у контексті забезпечення національної безпеки та боротьби з корупцією / В. М. Пасічник. // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 13. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_5.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : закон України № 198-

VIII від 12 лютого 2015 року – Режим доступу :
<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/198-19>.

7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : закон України від 14.10.2014 № 1699-VII – Режим доступу :
<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/page>.

8. Про запобігання корупції : закон України від 14.10.2014 № 1700-VII – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

9. Руденко М. В. Нові державні органи у сфері запобігання корупції: спроби аналізу функціонального призначення та взаємозв'язків / М. В. Руденко, О. В. Мельник // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – 2015. – Вип. 20. – С. 189-193. (Серія : Право)

10. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) (концептуальні та організаційно-правові засади) / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2012. – 543 с.

References.

1. Burakova , L. (2011) *Prochemu u Hruzyu poluchylos* [Why Georgia turned], Ltd. “Yunajted Press”, Moskow.

2. Kozak, V. I. (2011) “ The phenomenon of corruption: the scientific view of the real situation in Ukraine”, *Natsional'na biblioteka Ukrainy imeni V. I. Vernads'koho*, [Online], available at:
http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_2/30.pdf.

3. Official portal of Verkhovna Rada of Ukraine, available at:
<http://iportal.rada.gov.ua/print/8004.html>

4. Official site of Transparency International Ukraina, available at: <http://ti-ukraine.org/%D0%A1PI-2015>.

5. Pasichnyk, V. M. (2014) “ The democratization of governance in the context of national security and the fight against corruption”, *Demokratychno*

vriaduvannia [Online], Vol. 13, available at:
http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_5 (Accessed 15 March 2016)/

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015) “On amendments to some legislative acts of Ukraine concerning support of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for Prevention of Corruption”, available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/198-19> (Accessed 16 March 2016).

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014) “On the principles of anti-corruption policy in Ukraine (Anti-corruption Strategy) for 2014-2017 years”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18/page> (Accessed 16 March 2016).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014) “Prevention of Corruption”, available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (Accessed 16 March 2016).

9. Rudenko, M. V. and Mel'nyk, O. V. (2015) “New state authorities in preventing corruption, attempts to analyze functionality and relationships”, *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho universytetu imeni V. N. Karazina*, Vol. 20, pp. 189-193.

10. Sytnyk H. P. (2012) *Derzhavne upravlinnia u sferi natsional'noi bezpeky (kontseptual'ni ta orhanizatsijno-pravovi zasady) (kontseptual'ni ta orhanizatsijno-pravovi zasady)* [Public administration national security (conceptual, organizational and legal basis) (conceptual, organizational and legal basis)], NADU, Kyiv.