

УДК 343.9:328.185(477)

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ

Марченко В.Ю.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню антикорупційної політики в Україні. Надано найбільш прийнятне, на думку автора, визначення поняття «державна антикорупційна політика». Висвітлено основні етапи розвитку цього явища в Україні. Проаналізовано вітчизняне законодавство, вітчизняну та закордонну наукову літературу. Визначено сучасний стан та проблеми державної антикорупційної політики в Україні. Запропоновано її можливі напрями розвитку та окреслено першочергові заходи, які потрібно здійснити для виправлення ситуації.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, державна антикорупційна політика, формування державної антикорупційної політики, етапи формування державної антикорупційної політики в Україні, удосконалення державної антикорупційної політики.

Постановка проблеми. Поширення корупції є суттєвою загрозою національній безпеці держави, вельми резонансною проблемою політичної системи і виявляється у практичних питаннях утвердження демократичних засад політичного режиму, у сфері реалізації та захисту прав і свобод громадян, відносин між владою та суспільством, взаємодії різноманітних політичних інститутів [1, с. 44]. Відсутність реальної боротьби з корупцією унеможливує наближення нашої держави до передових світових показників рівня життя. Останніми роками антикорупційне законодавство перебуває у постійному оновленні, зазнаючи багатьох змін та доповнень, відбуваються реформи державної служби, правоохоронної системи, але не всі проблемні питання, пов'язані з реалізацією державної антикорупційної політики, сьогодні вирішені. Тому проблема аналізу та вдосконалення напрямів державної антикорупційної політики в сучасних умовах державотворення залишається актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою визначення та проведення антикорупційної політики в Україні та країнах світу займалися такі українські та закордонні вчені, як Ю.В. Баскакова, Б.М. Головін, В.М. Гаврилюк, К.В. Тарасенко, Г.Д. Божок, Д.Г. Заброра, А.М. Новак, О.В. Скочиляс-Павлів, В.М. Соловійов, Ю.Ф. Лавренюк, В.М. Довжанин, С. Роуз-Аккерман, проте в літературі недостатньо висвітлений комплексний

підхід до визначення напрямів та проведення державної антикорупційної політики.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Більшість наукових розвідок проблематики протидії корупції спираються на сталі інституційно-організовані механізми у даній сфері, які на сучасному етапі не відповідають потребам публічного управління. Крім того, за відсутності комплексного дослідження поняття державної антикорупційної політики у взаємозв'язку з динамікою її розвитку, а також визначення сучасних проблем на основі історичного підходу, видається неможливим чітко визначити основні напрямки вдосконалення державної антикорупційної політики в Україні.

Мета статті. На основі аналізу історичних та сучасних процесів, що проходять в правовій, соціальній, економічній, політичній сферах, а також у державному управлінні визначити реальний стан боротьби з корупцією в Україні, проблеми державної антикорупційної політики і запропонувати першочергові заходи щодо її удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Поняття державної антикорупційної політики нерозривно пов'язано з розвитком в суспільстві такого явища, як корупція. Ще в давні часи корупція набула доволі широкого поширення та визначалася повнотою влади чиновника, рівнем правосвідомості, економічним та культурним розвитком суспільства [2].

З плином часу та появою професійного державного апарату чиновники стали отримувати платню за виконання своїх обов'язків, проте це не стало фактором, який би нівелював їх бажання отримувати за свою роботу додаткову винагороду. Починаючи з 80-90-х рр. XX ст. ефективна державна антикорупційна політика розглядається як ключова проблема в більшості країн світу.

Найбільш обґрунтованим у визначенні поняття «державна антикорупційна політика» видається комплексний підхід, запропонований Д.Г. Забродою у своїй статті, де під державною антикорупційною політикою розуміється передбачений законами та підзаконними нормативно-правовими актами комплекс правових, економічних, освітніх, виховних, організаційних та інших заходів, що формуються і реалізуються органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю з метою виявлення, припинення фактів корупції, усунення детермінант, що її опосередковують, відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави [4, с. 103]. Всі сфери життя є взаємопов'язаними і, якщо виникають проблеми в одній, то це обов'язково тягне за собою негативні зміни в інших. Починаючи з 90-х років, коли відбувся розпад СРСР, Україна почала переходити від адміністративно-командних до ринкових методів управління економікою, що потягло за собою зменшення кількості робочих місць, вивільнення працівників і зростання злочинності. При цьому розвиток держави був загальмований на довгі роки і на сьогодні, через низький рівень життя, все більше кваліфікованих фахівців шукають кращої долі за кордоном. Відсутність роботи з належним рівнем оплати, зниження рівня правосвідомості населення, бажання отримувати все і відразу, а також плеяда чиновників, що сформувалася в умовах перманентної фінансової кризи, за якої будь-які шляхи заробітку задля того, щоб утримувати сім'ю, є виправданими (вже потім бере гору жадібність і сила звички), все це призвело до зростання рівня корупції, що зараз поглинула майже всі сфери життя.

Так як за роки незалежності корупція, як явище, набувала все більшого поширення на теренах нашої держави, а отже поставала потреба жорсткіше протидіяти її проявам, то при проведенні дослідження сучасних проблем державної антикорупційної політики доцільним є виділення етапів її становлення в Україні для того, щоб розуміти генезу цієї складної ситуації, що склалася на сьогодні [6; 16]:

1) 1991-1995 рр. – на цьому етапі поняття антикорупційної політики в самостійному нормативно-правовому акті не визначено, не побудовано систему протидії корупції, термін «корупція» вживався як вторинний порівняно з іншими поняттями (зловживання владою, перевищення повноважень, хабарництво тощо);

2) 1995-2009 рр. – формування нормативно-правового змісту державної антикорупційної політики, прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» (1995 р.) [8], збереження акценту на адміністративній природі корупції як правопорушення, напрацювання кримінально-правової бази в питаннях протидії корупції, поступове наближення до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції;

3) 2009-2013 рр. – прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [12], однак його положення містили достатньо велику кількість протиріч, що призводило до загальмування процесу боротьби з корупцією.

4) 2014-2015 рр. – прийняття антикорупційного пакету законів, зокрема: «Про запобігання корупції» [10], «Про Національне антикорупційне бюро України» [13], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» [9] (встановлює механізм виявлення фізичної особи – кінцевого вигодоодержувача юридичних осіб, а також вільного доступу до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно), «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» [11] (передбачає визначення комплексу першочергових заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та формування бази для подальших антикорупційних реформ);

5) 2015-2016 рр. – створення системи органів влади у сфері запобігання корупції, розвиток антикорупційної політики України в контексті положень Угоди про асоціацію України та ЄС, реалізації положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [14];

6) з 2-го півріччя 2016 р. до сьогодні – розвиток системи органів державної влади в боротьбі з корупцією, створення Вищого антикорупційного суду, а також запровадження на підприємствах, в установах та організаціях спеціальної посади з боротьби з корупцією.

Наразі діє Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», хоча наявний проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки» [7], який був схвалений Урядом ще в квітні цього року, але й досі не прийнятий Верховної ради України. Проектом Закону приводяться у відповідність до сучасної ситуації в державі основні напрямки державної антикорупційної політики і, загалом, встановлено продовження діяльності в тих напрямках, які визначалися у попередній Стратегії.

Зазначимо, що антикорупційна правова база в Україні є досить розгалуженою, на виконання Стратегії створена низка антикорупційних органів та проведено заходи зі збільшення прозорості діяльності державних органів, проте відсутність невідворотності покарання за вчинювані правопорушення в сукупності з надзвичайною бюрократизацією системи державного управління, невідповідності матеріального забезпечення державних службовців реаліям життя (заробітні плати здебільшого недостатньо високі), створюють всі умови для розвитку та існування корупції в нашій державі. В.М. Соловйов у своєму дослідженні «Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України», наголошує на тому, що, з огляду на міжнародну і вітчизняну практику, антикорупційна стратегія, що базується на вжитті з боку держави репресивних заходів, є малоефективною з огляду на те, що основні зусилля суб'єктів антикорупційної діяльності спрямовуються фактично на корупціонерів, тобто на ліквідацію наслідків уже скоєних злочинів [17, с. 79]. Тобто держава намагається боротися з наслідками, а не причи-

нами, створюючи різноманітні антикорупційні органи, запроваджуючи системи моніторингу та покарання за корупційні правопорушення. Логічно видається концентрація не виключно на заходах державного примусу, а вжиття системних, комплексних заходів, зокрема організаційних, правових, економічних, морально-етичних, освітньо-виховних. Іншими словами, акцент антикорупційної діяльності має бути зміщено від каральних заходів до заходів щодо усунення причин та умов, які спричиняють і зумовлюють корупцію, тобто до антикорупційної профілактики.

Можна погодитися з Ю.Ф. Лавренюком, що одними з головних аспектів протидії корупції в Україні мають стати зменшення кількості дозвільних документів, податків і зборів, що ускладнюють підприємницьку діяльність, сприяють збільшенню вартості та зниженню якості товарів, робіт і послуг завдяки закладенню в їх ціну «корупційного податку». Також потребують удосконалення механізм ротації кадрів, якості перевірки на відповідність професійним і моральним якостям, а також процедура проведення конкурсу на заміщення вакантних посад й атестації [5]. Крім того, потрібно перезапустити правоохоронну систему, яка після проведення реформ не здатна нормально функціонувати. На нашу думку, створені антикорупційні органи не здатні ефективно виконувати покладені на них завдання (з огляду на результати їх діяльності у 2016–2018 роках), і створення Вищого антикорупційного суду не дасть позитивних результатів. Зазначимо, що ні в одній державі світу немає такої кількості спеціальних антикорупційних органів, антикорупційні суди мають лише кілька держав. Зазвичай у складі міністерств та різноманітних відомств функціонують підрозділи, які здійснюють моніторинг ситуації і передають інформацію правоохоронним органам (не спеціально створеним, а загальним), які застосовують засоби державного примусу до порушників (наприклад, система США [3]). Немає потреби витрачати таку велику кількість коштів на боротьбу з наслідками, потрібно перш за все боротися з причинами і умовами.

Також існує думка, що потрібно легалізувати низку дій, що вважаються корупційними. С. Роуз-Аккерман у праці «Корупція і держава. Причини, наслідки, реформи» говорить про те, що якщо погоджуватись із тезами про те, що хабар стимулює чиновників краще виконувати свої

обов'язки, то чому отримання хабарів не перетворити на легальний механізм стимулювання. Якщо деякі види винагороди вважаються допустимими в окремих сферах державної служби, то їх можна було б узаконити й оприлюднити. Офіційним тестом на допустимість такого роду грошових винагород буде прийнятність для громадськості самих пропозицій про легалізацію такого роду дій, що здійснюються відкрито. Це було б механізмом стимулювання роботи працівників, та навіть, якщо оцінювати діяльність працівника за отриманим результатом, ефективність праці зросте, що призведе до зниження рівня корупції [15, с. 296]. На нашу думку, це надто радикальне рішення, бо фактично пропонується втілення в життя тези «якщо неможливо подолати корупцію, то її потрібно очолити». Цю позицію можна модернізувати, відкинувши її в частині заохочення чиновників самими громадянами, натомість, запропонувавши привести матеріальне забезпечення державних службовців у відповідність до існуючої ситуації в державі, зокрема, підвищити заробітні плати, впорядкувати існуючу систему заохочень та побудувати систему соціальних гарантій, що реально буде працювати.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи, слід зазначити, що лише системна і рішуча антикорупційна політика здатна змінити ситуацію щодо запобігання і протидії корупції на краще. Тільки за умов наявності належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними державними органами та їх скоординованості у своїй діяльності, політичної волі керівництва держави, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством реально протидіяти корупції у всіх сферах і на всіх рівнях державної влади. Паралельно повинні відбуватися зміни в економічній, соціальній сферах, як то спрощення підприємницької діяльності, створення належних умов роботи державним службовцям, підвищення престижу освіти (зокрема, через підвищення стипендій, що дозволять студентам тільки навчатися, не працюючи), а також важливими є наявність у працівників правоохоронних органів юридичної освіти і тези «дотримання принципів верховенства права, законності», «невідворотності відповідальності за правопорушення», «головне завдання – розібратись у ситуації та знайти справжнього злочинця», «статистика – не головне, головне – реальна боротьба зі злочинністю» стануть головними принципами їх функціонування.

Список літератури:

1. Баскакова Ю.В. Досвід зарубіжних країн у здійсненні заходів щодо боротьби з корупцією і його імплементація у національне законодавство : навч.-метод. матеріали / Ю.В. Баскакова, В.М. Гаврилюк, К.В. Тарасенко. – К.: НАДУ, 2011. – 44 с.
2. Божок Г.Д. Історичні витоки корупції / Г.Д. Божок [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kds.org.ua/sites/default/files/idol-gd-historical-origins-of-corruption.pdf>.
3. Довжанин В.М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США / В.М. Довжанин // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2015. – Вип. 13(1). – С. 102–106. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_13%281%29_28.
4. Заброта Д.Г. Поняття державної антикорупційної політики / Д.Г. Заброта // Право і безпека. – 2012. – № 2(44). – С. 98–104.
5. Лавренюк Ю.Ф. Пріоритетні напрями антикорупційної політики України / Ю.Ф. Лавренюк // Державне управління. – 2014. – № 1(1). – С. 35–37.
6. Новак А.М. Національна антикорупційна політика: особливості та основні чинники розвитку в умовах сучасного державотворення / А.М. Новак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2017. – Вип. 3(34). – С. 62–66.

7. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки [Електронний ресурс] : Проект Закону України № 8324 від 26.04.2018. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942.
8. Про боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] : Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>.
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1701-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>.
10. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
12. Про засади запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
13. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс]: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.
14. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
15. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / С. Роуз-Аккерман ; пер с англ. О.А. Алякринского. – 2-е изд. – Москва: Логос, 2010. – 356 с.
16. Сковчилюк-Павлів О.В. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики [Електронний ресурс] / О.В. Сковчилюк-Павлів. – 2014. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_7.
17. Соловйов В.М. Запобігання і протидія корупції в державному управлінні України : монографія / В.М. Соловйов. – Київ: Ін-т законодавства ВРУ, 2012. – 508 с.

Марченко В.Ю.

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В УКРАИНЕ: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ И ЭТАПЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Аннотация

Статья посвящена исследованию антикоррупционной политики в Украине. Предоставлено наиболее приемлемое, по мнению автора, определение понятия «государственная антикоррупционная политика». Освещены основные этапы развития этого явления в Украине. Проанализированы отечественное законодательство, отечественная и зарубежная научная литература. Определено современное состояние и проблемы государственной антикоррупционной политики в Украине. Предложены ее возможные направления развития и намечены первоочередные шаги, которые необходимо предпринять для исправления ситуации.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, государственная антикоррупционная политика, формирование государственной антикоррупционной политики, этапы формирования государственной антикоррупционной политики в Украине, совершенствование государственной антикоррупционной политики.

Marchenko V.Yu.

Yaroslav Mudryi National Law University

ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE: CONCEPTION, CONTENT AND STAGES OF FORMATION

Summary

The article is dedicated to the research of anti-corruption policy in Ukraine. Author provides the most reasonable definition of the «state anti-corruption policy». Main stages of the development of this phenomenon in Ukraine are reviewed. Ukrainian legislation, national and foreign scientific literature are analyzed. The current state and problems of the state anti-corruption policy in Ukraine are defined. Its possible directions of development are proposed and the priority steps that need to be taken to remedy the situation are outlined.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, state anti-corruption policy, the formation of the state anti-corruption policy, the stages of the formation of the state anti-corruption policy in Ukraine, the improvement of the state anti-corruption policy.