

УДК 351.88:342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.29>

О. В. Гулак

доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

В. І. Курило

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України

Л. М. Дубчак

кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ДО ПИТАННЯ ПРО ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

На основі аналізу результатів досліджень сучасного стану рівня проявів корупції в Україні, аналізу відповідної нормативної бази та практики її реалізації виявлено проблеми в державній антикорупційній діяльності та представлено власне бачення шляхів подолання корупції.

Идеться про те, що нині в Україні створена безпрецедентна у порівнянні з іншими державами як система законодавства, так і система органів у сфері запобігання та протидії корупції. Незважаючи на те, що законодавець визначив чіткий та доволі обмежений перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, в Україні була створена доволі широка мережа системи антикорупційних органів, у тому числі з «нуля». Втім, сама чинність та практичне застосування доволі жорсткого базового Закону України «Про запобігання корупції» й безпосереднє практичне виконання завдань системи державних, у тому числі новостворених антикорупційних органів, показало цілу низку проблем, насамперед нормативного характеру та означило потребу внесення змін й доповнень до системи чинного законодавства.

Важливим у забезпеченні втілення ефективної державної політики щодо протидії корупції означено реалізацію системи послідовних та обов'язкових компонентів: наявності суспільного запиту на подолання корупції; наявності політичної волі та невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Водночас розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства та сама процедура прийняття/відміни того чи іншого нормативного положення антикорупційного спрямування, у свою чергу, дозволяють стверджувати про «неоднозначність» наявності чітко сформованої державницької позиції щодо подолання корупції.

Ефективність подальших шляхів подолання корупції в Україні, на нашу думку, пов'язана з реалізацією системи трьох компонент: проявом політичної волі до подолання корупції в Україні та дотримання принципу невідворотності юридичної відповідальності; ефективністю співпраці антикорупційних органів між собою; ліквідацією недоліків антикорупційного законодавства й спроб зробити його менш жорстким.

Ключові слова: *рівень корупції, антикорупційна політика, антикорупційне законодавство, антикорупційні органи, шляхи подолання корупції.*

Постановка проблеми. Наразі в Україні створена безпрецедентна у порівнянні з іншими державами як система законо-

давства, так і система органів у сфері запобігання та протидії корупції.

Відповідно до міжнародних стандартів, а саме Конвенції ООН проти корупції та низки Конвенцій проти корупції Ради

Європи (Кримінальної та Цивільної), в країні, що сповідує демократичні правові цінності, має бути створений окремий орган з питань формування та реалізації антикорупційної політики.

Створення саме такого органу і було передбачено пакетом антикорупційних законів, прийнятих 14 жовтня 2014 р., що ознаменувало нову віху в історії України в аспекті боротьби з корупцією. Таким чином, протягом 2015 року розпочало свою діяльність Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) у якості центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом щодо формування та реалізації антикорупційної політики.

Незважаючи на те, що законодавець визначив чіткий та доволі обмежений перелік спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції, в Україні була створена доволі широка мережа системи антикорупційних органів, у тому числі з «нуля». До таких слід віднести і Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, і Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, отриманими корупційним шляхом (АРМА), і Вищий антикорупційний суд України, і, звісно, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) як спеціально створений орган для протидії корупції серед високопосадовців та Державне бюро розслідувань (ДБР). Окрім того, вперше в історії України Антикорупційна стратегія була прийнята на рівні закону, а не підзаконного нормативного акту.

Втім, сама чинність та практичне застосування доволі жорсткого базового Закону України «Про запобігання корупції» й безпосереднє практичне виконання завдань системи державних, у тому числі, новостворених антикорупційних органів, показало цілу низку проблем, насамперед нормативного, переважно – процесуального, характеру та означило потребу внесення змін й доповнень до системи чинного законодавства.

Незважаючи на суттєвий поступ та значні нормативні новації у сфері протидії

та запобігання корупції, здійснені на державному рівні, переважна частина наших громадян в повсякденному житті все ще не відмічає значних антикорупційних зрушень, що підтверджене результатами опитування [17; 18].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у теоретичне обґрунтування феномену корупції, обставин, що сприяють виникненню та її розповсюдженню, а також представлення власного бачення шляхів подолання корупції в нашій державі, здійснили такі вчені, як: В. Борисов [1], О. Бусол [2], Ю. Дмитрієв [3], В. Костенко [4], М. Мельник [5], О. Прохоренко [6], С. Рогульський [7] та ін.

Водночас окремі аспекти досліджуваної тематики були висвітлені нами у низці наукових робіт. Зокрема, проблематика формування антикорупційної політики України у цілому та реформування системи вітчизняних антикорупційних органів – у спільних з Л. Головій наукових працях [8; 9]; окремі проблемні питання застосування вітчизняного законодавства – у спільних з В. Павленко та А. Сірою наукових публікаціях [10; 11; 12]; проблеми політичної корупції в державному управлінні та корупції в правоохоронних і кримінально-виконавчих органах України та Польської Республіки – в одноосібних роботах. [13; 14; 15].

Проте питання формування ефективних шляхів подолання корупції в Україні на нинішньому етапі залишається для нашого суспільства вкрай актуальним та вимагає аналізу сучасної державної антикорупційної політики, нормативних ініціатив та реальних кроків з втілення їх в життя.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу результатів досліджень сучасного стану рівня проявів корупції в Україні, аналізу відповідної нормативної бази та практики її реалізації, виявити існуючі проблеми в державній антикорупційній діяльності та представити власне бачення шляхів подолання корупції в нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Важливим у забезпеченні втілення ефективної державної політики щодо протидії корупції є реалізація системи послідовних та

обов'язкових компонентів: наявності суспільного запиту на подолання корупції; наявності політичної волі та невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Так, в першій Антикорупційній стратегії, прийнятій на рівні закону у 2014 році йдеться про те, що: «Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 р. – на початку 2014 р. Згідно з результатами дослідження «Барометра Світової Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 р. дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47% громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 рр. держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження» [16].

Водночас розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства та сама процедура прийняття/відміни того чи іншого нормативного положення антикорупційного спрямування дозволяють стверджувати про «неоднозначність» наявності чітко сформованої державницької позиції щодо подолання корупції. Скоріше, витокami чи першоджерелами формування доволі жорсткого антикорупційного законодавства постали економічна потреба виходу держави України з вкрай тяжкої економічної ситуації станом на 2014 рік та виконання гарантій, яких потребували економічні донори (держави та міжнародні організації), у вигляді прийняття й дотримання антикорупційного законодавства та формування відповідної антикорупційної інфраструктури.

Що ж стосовно 3-ї компоненти, а саме: «Невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення», то її реалізація в Україні на сьогодні є найбільш контроверсійною й спірною, а в суспільстві – такою, що сприймається найбільш негативно, оскільки для різних категорій осіб (службовців різного рівня) є по різному застосованою.

Зокрема, дані Transparency International – міжнародної громадської організації, яка проводить щорічне визначення рівня корупції шляхом формування Індексу сприйняття корупції, за 2019 рік свідчать про те, що Україна цього разу погіршила свої показники на два бали, порівняно з минулим роком, зайнявши 126 місце зі 180 країн [17].

Слід зауважити, що рівень сприйняття корупції й рівень корупції не є тотожними поняттями. Нині існують різні показники для визначення рівня корупції як у різних сферах, так і у цілому. Проте найбільш об'єктивним і таким, що застосовується у більшості держав, є саме «Індекс сприйняття корупції» (Corruption Perceptions Index) – рейтинг, формування якого здійснюється позаурядовою міжнародною організацією в усіх державах, а відтак, є більш достовірним й незаангажованим, за яким оцінюється, наскільки держави готові протистояти антикорупційним проявам загалом й одночасно по відношенню до своїх же посадовців.

Водночас у 2015 році, коли відбувся найбільш стрімкий антикорупційний поступ в Україні, у всесвітньому рейтингу наша держава посідала 130 місце зі 168 позицій на відміну від попереднього, коли Україна була на 142-му місці зі 175 позицій.

Міжнародні експерти зазначають: «Здійснити невеличке зростання індексу України вдалося завдяки збільшенню суспільного осуду корупціонерів, створенню антикорупційних органів та появі руху викривачів корупції». Здобути у цілому підвищення рейтингу протягом останніх шести років Україні вдалося завдяки більш критичному ставленню суспільства до корупціонерів. Про це свідчать дані дослідження Bertelsmann Foundation Transformation Index, які враховуються при визначенні Індексу сприйняття коруп-

ції. Збільшилася кількість викривачів корупції, зростає число гострих матеріалів про корупціонерів у ЗМІ, на які влада змушена реагувати. Утім, питання невідворотності покарання корупціонерів залишає бажати кращого. На сьогоднішній день високопосадовці рідко притягуються до відповідальності та отримують належне покарання за свої злочини [18].

Засобом подолання корупції як суспільної біди є дебіурократизація, ліквідація надмірної кількості нормативних приписів (так зване «спрощення права»), котрі ускладнюють будь-які дії в організації соціального життя, збільшення свободи господарської діяльності, а також досягнення високого рівня розвитку судової системи [15, с. 82].

Ефективність подальших шляхів подолання корупції в Україні, на нашу думку, пов'язана з реалізацією системи трьох компонент:

1. *Проявом політичної волі до подолання корупції в Україні та дотриманням невідворотності юридичної відповідальності.* Адже загальновідомо, що системоутворюючими у цьому питанні є три базові конструкції: «Громадський запит – Політична воля – Юридична відповідальність».

«Громадський запит» є наявним. Втім, питання з «політичною волею», а тим паче з «юридичною відповідальністю» є проблемними і ключовими. Зокрема, «юридична відповідальність» залишається все ще вибірковою. Про це свідчить категорія осіб, яка притягається до відповідальності – це переважно депутати місцевих рад. Відсутніми є реальні вирoki стосовно високопосадовців.

Блок «Політичної волі» так само викликає багато питань, особливо протягом останнього року, що пов'язане насамперед з останніми рішеннями Конституційного Суду України як щодо незаконності перебування директора НАБУ на посаді, так і відміни кримінального покарання за недостовірні дані в е-деклараціях і визнанні таких, що не відповідають Конституції України найбільш важливих повноважень НАЗК, на основі яких і ґрунтується ефективна антикорупційна політика.

2. *Ефективністю співпраці антикорупційних органів між собою.* Така співпраця

не завжди є ефективною і здійснюється не в інтересах держави у цілому, а окремого органу чи відомства. Адже розмежування завдань і сфери діяльності, при відсутності чітких вказівок в законі є проблемним аспектом. Окрім того, ефективною протидія корупції може бути лише при поетапному виконанні своїх завдань кожного антикорупційного органу окремо. Відтак, недоліки в роботі одного органу ставлять під сумнів антикорупційну діяльність держави загалом.

3. *Ліквідацією недоліків антикорупційного законодавства й спроба зробити його менш жорстким.* Інституційна неспроможність основного антикорупційного органу, проблеми в діяльності НАБУ, ліквідація кримінальної статті за незаконне збагачення та покарання у виді позбавлення волі за недостовірні дані при е-декларуванні, тривала відсутність Антикорупційної стратегії й Програми її діяльності та багато інших питань опосередковані насамперед недоліками законодавства, а як наслідок, – негативним впливом для держави у цілому на міжнародній арені у тому числі.

Відтак основоположними факторами під час формування шляхів подолання корупції вважаємо такі:

- 1) наявність політичної волі;
- 2) невідворотність покарання за корупційні правопорушення;
- 3) повернення НАЗК їх основних повноважень та посилення інституційної спроможності даного органу;
- 4) максимальне залучення громадського сектору до розробки антикорупційного законодавства та контролю за діяльністю антикорупційних органів;
- 5) внесення необхідних змін до діючого антикорупційного законодавства: ліквідації протиріч з Конституцією України; надання антикорупційним органам відповідних повноважень для ефективної роботи з одночасним підвищенням рівня контролю громадського сектору за їх діяльністю; чіткого розмежування повноважень антикорупційних органів; наділення таких органів додатковими процесуальними повноваженнями, які наразі відсутні; формування Вищим антикорупційним судом України/Кримінальною Палатою Верхов-

ного Суду України методичних рекомендацій щодо однастайності позицій в розгляді проваджень щодо корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;

б) передбачення кримінального покарання у виді позбавлення волі за неправдиві дані у е-деклараціях тощо.

Висновки і пропозиції. На основі аналізу результатів досліджень сучасного стану рівня проявів корупції в Україні, аналізу відповідної нормативної бази та практики її реалізації виявлено наявні проблеми в державній антикорупційній діяльності та представлено власне бачення шляхів подолання корупції.

Важливим у забезпеченні втілення ефективної державної політики щодо протидії корупції означено реалізацію системи послідовних та обов'язкових компонентів: наявності суспільного запиту на подолання корупції; наявності політичної волі та невідворотності покарання за скоєні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення. Водночас розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства та сама процедура прийняття/відміни того чи іншого нормативного положення антикорупційного спрямування, у свою чергу, дозволяють стверджувати про «неоднозначність» наявності чітко сформованої державницької позиції щодо подолання корупції.

Ефективність подальших шляхів подолання корупції в Україні, на нашу думку, пов'язана з реалізацією системи трьох компонентів: проявом політичної волі до подолання корупції в Україні та дотриманням невідворотності юридичної відповідальності; ефективністю співпраці антикорупційних органів між собою; ліквідацією недоліків антикорупційного законодавства й спроб зробити його менш жорстким.

Список використаної літератури:

1. Борисов В., Кальман О. Громадянське суспільство та питання подолання корупції. *Вісник академії правових наук*. 2005. № 2. С. 168–173.
2. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період : монографія. Київ : Ін Юре, 2014. 564 с.
3. Дмитрієв Ю.В. Механізми оцінки та мінімізації корупційних ризиків у системі державного управління України : дис-

ертація ... кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. Донецький державний університет управління. Маріуполь, 2018. 236 с.

4. Костенко В.М. Світовий досвід протидії корупційним проявам. *Держава і право*. 2012. № 58. С. 302–308.
5. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії : монографія. Київ : Атіка, 2001. 303 с.
6. Прохоренко О.Я. Корупція по-українськи (сутність, стан, проблеми) : монографія. Київ : Вид-во НАДУ, 2005. 166 с.
7. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 19 с.
8. Гулак О.В., Головій Л.В. Реформування системи антикорупційних органів в Україні. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: збірник тез IV Міжнародної науково-практичної конференції*. Частина 2. (12 грудня 2019 р.). Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2019. 462 с. С. 70–73. URL : <https://www.naiu.kiev.ua/pravova-prosvita/osnovi-antikorupcijnogo-zakonodavstva-ukrayini/naukovi-statti-ta-tezi-z-antikorupcijnoyi-tematiki/materiali-iv-mizhnarodnoyi-naukovo-praktichnoyi-konferenciyi-chastina-2.pdf>.
9. Gulac O. V., Goloviy L.V. Topical issues of formation state anti-corruption policy in Ukraine. *The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): Collective monograph. Volume 1*. Tallinne: Izdevnieciba "Baltija Publishsng", 2019. P. 197–214.
10. Гулак О.В., Павленко В.І. Проблемні питання запобігання корупції в Україні: правовий аспект. *Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів: Матеріали науково-практичного семінару (25 травня 2018 року)*. Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 76–80. URL : http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/biblioteka/nauk_konf/25_05_2018.pdf.
11. Гулак О.В., Павленко В.І. Окремі проблемні питання застосування закону України «Про запобігання корупції».

- Юридичний науковий електронний журнал*. № 1/2018. С. 69–71. URL : http://lsej.org.ua/1_2018/21.pdf.
12. Гулак О.В., Сіра А.В. До питання правомірності складання органами національної поліції протоколу про адміністративне правопорушення за недотримання вимог фінансового контролю без отримання інформації від НАЗК. *Науковий вісник УжНУ. Серія «Право»*. 2018. № 52. Т. 2. С. 39–43. URL : http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.52/part_2/10.pdf.
 13. Дубчак Л.М. Заходи по запобіганню та протидії корупції у Службі Ув'язнення Польської Республіки. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі*: матеріали міжнар.научо-практ.конф. (Київ, 8 грудня 2017 р.). Київ : Національна Академія внутрішніх справ. 2017. С. 231–236.
 14. Дубчак Л.М. Політична корупція в державному управлінні: характерні ознаки, причини та заходи подолання. *Публічне врядування в Україні: стан, виклики та перспективи розвитку* : матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, присвяченої 100-річчю державної служби в Україні (Київ, 25 травня 2018 року). Київ, 2018. Т. 5. С. 138–139.
 15. Дубчак Л.М. Природа корупції та шляхи її подолання (приклад Польщі). *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали III Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 7 грудня 2018 р.). Київ : НАВС, 2018. С. 80–83.
 16. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>.
 17. Україна понизилась у рейтингу «Індекс сприйняття корупції-2019». URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrainaponyzylas-u-rejtyngu-index-spryjniattia-korupcii-2019/30389774.html>.
 18. Індекс сприйняття корупції-2015. URL : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2015/>.

Gulac O., Kurylo V., Dubchak L. On issues on the ways of overcoming corruption in Ukraine

Based on the analysis of the results of research on the current state of corruption in Ukraine, analysis of the relevant regulatory framework and practice of its implementation, identified existing problems in state anti-corruption activities and presented his own vision of ways to overcome corruption.

The point is that today Ukraine has an unprecedented system of legislation and a system of bodies in the field of preventing and combating corruption. Despite the fact that the legislator has defined a clear and rather limited list of specially authorized entities in the field of anti-corruption, a fairly wide network of anti-corruption bodies has been created in Ukraine, including from scratch. However, the very validity and practical application of the rather strict basic Law of Ukraine On Prevention of Corruption and the direct practical implementation of the system of state, including newly created anti-corruption bodies, showed a number of problems, primarily regulatory and indicated the need for changes and additions to the system current legislation.

Important in ensuring the implementation of an effective state policy on combating corruption is the implementation of a system of consistent and mandatory components: the presence of public demand to combat corruption; political will and the inevitability of punishment for corruption-related and corruption-related offenses. At the same time, the development of domestic anti-corruption legislation and the very procedure of adoption / repeal of a normative provision of anti-corruption, in turn, allow us to argue about the ambiguity of a clearly defined state position on overcoming corruption.

The effectiveness of further ways to overcome corruption in Ukraine, in our opinion, is associated with the implementation of a system of three components: the manifestation of political will to combat corruption in Ukraine and compliance with the inevitability of legal liability; the effectiveness of cooperation between anti-corruption bodies and the elimination of shortcomings in anti-corruption legislation and efforts to make it less stringent.

Key words: *level of corruption, anti-corruption policy, anti-corruption legislation, anti-corruption bodies, ways to overcome corruption.*