

УДК [342.536:343.35] (477)

Бардачов Юрій Миколайович

ректор Херсонського національного технічного університету,
доктор технічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України

АНТИКОРУПЦІЙНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ ЯК ВАГОМИЙ ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

***Анотація.** У статті розкриваються складові успішної боротьби з корупцією як вагомому чиннику забезпечення національної безпеки України, наводиться досвід протидії корупції в Грузії, висвітлюються основні завдання антикорупційної реформи, реалізація яких сприятиме різкому зниженню корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування нашої держави.*

***Ключові слова:** національна безпека, тотальна корумпованість, запобігання і протидія корупції, антикорупційна реформа, європейський досвід протидії корупції.*

Бардачов Ю.Н. Антикоррупционная реформа в Украине как весомый фактор обеспечения национальной безопасности

***Аннотация.** В статье раскрываются составляющие успешной борьбы с коррупцией как весомого фактора обеспечения национальной безопасности Украины, приводится опыт противодействия коррупции в Грузии, освещаются основные задачи антикоррупционной реформы, реализация которых будет содействовать резкому снижению коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления нашего государства.*

***Ключевые слова:** национальная безопасность, тотальная коррумпированность, предотвращение и противодействие коррупции, антикоррупционная реформа, европейский опыт противодействия коррупции.*

Bardachov Y.M. Anti-corruption reforms in Ukraine as a significant factor of national security

***Annotation.** The article describes the components of a successful fight against corruption as an important factor in ensuring the national security of Ukraine, given the experience of combating corruption in Georgia, highlights the main objectives of anti-corruption reform, the implementation of which will contribute to a dramatic reduction of corruption in the government and local authorities of our country.*

***Key words:** national security, total corruption, preventing and combating corruption, anti-corruption reforms, the European experience of combating corruption.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на нинішньому етапі розвитку держави. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження «Барометр Світової

Корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International 2013 року, 36% українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння в 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 роках держава займала 144 місце із 176 країн, у яких проводилися дослідження [6]. 2014 року Україна вже піднялася на 142 місце з 177 країн світу [2].

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень і притягнення винуватців до відповідальності, про що свідчить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого і другого раундів оцінки, лише 13 виконано, незважаючи на шість років роботи і три раунди оцінювання прогресу, а з 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише три. З антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом (ЄС) імплементовано лише незначну частину, що стосується криміналізації корупції. Ключові рекомендації Групи держав проти корупції (GRECO) та Європейського Союзу щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів і доброчесності активів посадовців залишилися невиконаними [6].

При цьому Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001 [7], за попередньої влади так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики. Однією з основних причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері стала відсутність усупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану та ефективності її виконання. У цій Стратегії був відсутній також механізм моніторингу та оцінювання її виконання – не передбачено, яким чином мала виконуватися відповідна робота Національним антикорупційним комітетом та в який спосіб повинна залучатися до цих процесів громадськість [6].

Таким чином, можна констатувати, що на осінь 2014 року в Україні фактично була відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б ураховувала гостроту проблеми та актуальність ситуації.

У зв'язку із зазначеним слід було ухвалити нові стратегічні документи, які б визначили першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для дальшого проведення реформи в цій сфері. Такими документами й стали Закон України від 14 жовтня 2014 року №1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна Стратегія) на 2014-2017 роки» [6], Коаліційна угода парламентських фракцій у Верховній Раді України VIII скликання про оновлення влади та антикорупційну реформу від 21 листопада 2014 року [1] та Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [8].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню феномену корупції присвячено роботи Л. Аркуші, Л. Багрій-Шахматова, В. Борисова, Ю. Бауліна, В. Байдука, П. Геги, О. Гіди, М. Гончаренка, О. Дульського, А. Закалюка, В. Зеленецького, О. Кальмана, В. Клименка, М. Корнієнка, М. Мельника, Н. Матюхіної, М. Михальченка, С. Омельченка, А. Редька,

А. Сафоненка, О. Светлова, В. Сіренка, Є. Скулиша, В. Тація, О. Терещука, М. Хавронюка, Ф. Шульженка, В. Чеховича та ін. Серед наукових праць, що розкривають сутнісні аспекти антикорупційної політики держави, можна виділити доробки В. Борисова, П. Добродумова О. Кальмана, Ю. Ковбасюка, І. Лопушинського, Є. Невмержицького, О. Прохоренка та ін. Аналізу законодавства про корупцію присвячено роботи І. Бондаренка, М. Мельника, А. Редьки, М. Хавронюка та ін. Дослідження антикорупційної політики як правової функції держави здійснено в дисертаційних роботах В. Лукомського, О. Прохоренка, А. Сафоненка, О. Ткаченка.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Водночас, незважаючи на значну кількість публікацій, питання антикорупційної політики Української держави, особливо після Революції Гідності кінця 2013 – початку 2014 років, висвітлено недостатньо.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення планів антикорупційної боротьби в Україні після приходу до влади 2014 року нової Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України.

Виклад основного матеріалу. Корупція була й залишається однією з найболючіших проблем України. Без сумніву, саме тотальна корумпованість влади стала однією з головних причин Революції Гідності на межі 2013-2014 років. Саме тому українське суспільство очікує радикальних змін у державі, насамперед – нещадного викорінення корупції. Відповідаючи настроям суспільства, влада задекларувала боротьбу з цим ганебним явищем одним із своїх пріоритетів.

Як відомо, успішна боротьба проти корупції ґрунтується на трьох головних складових: наявності політичної волі найвищого керівництва держави; усуненні (або максимальному скороченні) умов і стимулів для корупції; ефективному виявленні та переслідуванні корупційних правопорушень, невідворотності покарання за їх вчинення [4].

Саме тому антикорупційна реформа в Україні потребує системного підходу. Відтак першим кроком і стало затвердження Верховною Радою України Закону – нової антикорупційної стратегії [6], що, на нашу думку, дозволить комплексно підійти до вирішення проблеми, визначити чіткі цілі та часові рамки і засоби їх досягнення, а також поєднати антикорупційні реформи з іншими, зокрема такими як судова реформа, реформа органів правопорядку, публічної служби, адміністративна реформа тощо.

Основними завданнями антикорупційної реформи є: посилення доброчесності та підзвітності в публічному секторі; забезпечення прозорості партійних фінансів і політичної діяльності, обмеження впливу приватного капіталу на політику; руйнування державної монополії на інформацію та гарантування доступу до суспільно важливої інформації; зменшення корупційних ризиків у державних закупівлях через забезпечення їх прозорості і конкурентності; посилення можливості для виявлення та кримінального переслідування корупційних діянь [5].

Далі звернемося до досвіду окремих європейських держав, насамперед Грузії, що останнім часом досягли значних успіхів у боротьбі з корупцією. Ще десять років тому ця держава вважалася однією з найкорумпованіших країн пострадянського простору, «лідером» у сумнівних рейтингах казнокрадства, бюрократії та службових зловживань [2]. Водночас Уряду реформаторів на чолі з Михаїлом Саакашвілі за час свого правління вдалося зробити, здавалося б, неможливе.

У рейтингу Індексу сприйняття корупції 2014 року, опублікованому Transparency International, Грузія посідає 50 місце з 177 країн і територій. Вона обігнала Швейцарію, Італію, Чехію, Словаччину і займає найвище місце з усіх пострадянських країн.

Принагідно зазначимо, що саме 50 місце за індексом сприйняття корупції, який розраховується Transparency International, прагне 2020 року

посісти Україна (зараз – 142) відповідно до стратегічних індексаторів реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» [8].

Крім того, Грузія перебуває на 15 місці з 189 у рейтингу «Легкість ведення бізнесу» від Світового банку. Для порівняння скажемо, що Німеччина займає 14 місце, Швейцарія – 20, Кіпр – 64, Україна – 96 місце [2].

За рівнем економічної свободи Heritage Foundation Грузія посідає 22 місце з 177 економік світу. За 10 років грузинам удалося обігнати за цими показниками навіть найрозвиненіші країни Європейського Союзу [2].

Усе це, як видно, є наслідком нещадної боротьби з корупцією в державній владі Грузії, максимального спрощення відносин між державою і громадянином, фактичної ліквідації надмірної бюрократизації управлінських процесів, а також упровадження нових технологій.

Далі звернемося до планів української влади щодо боротьби з корупцією. Як відомо, 21 листопада 2014 року п'ять парламентських партій – Представники Блоку Петра Порошенка, Народного фронту, «Самопоміч», Радикальної партії Ляшка й «Батьківщини» публічно підписали Угоду про створення у Верховній Раді України більшості, парафували проект тексту Коаліційної угоди [1], а 27 листопада, під час відкриття першої сесії парламенту VIII скликання, урочисто її підписали.

Документ було засвідчено В. Гройсманом та Ю. Луценком від Блоку П. Порошенка, А. Яценюком від «Народного фронту», Ю. Тимошенко від «Батьківщини», О. Сироїд від «Самопоміч» та О. Ляшком від Радикальної партії.

Розділ I Угоди «Оновлення влади та антикорупційна реформа» подано під девізом «Ми формуємо органи влади із професійних доброчесних людей та боремося з корупцією».

Упродовж першого кварталу 2015 року Угодою передбачається створення Національного антикорупційного бюро України (НАБ). У I кварталі 2015 року заплановано забезпечення проведення відкритого

конкурсного відбору Директора згідно із Законом про НАБ, установлення оплати праці Директора та працівників НАБ на рівні, що забезпечить їхню незалежність, включення до Державного бюджету на 2015 рік видатків, необхідних для створення та ефективної діяльності НАБ, запровадження механізмів стимулювання співпраці громадян із слідством, що проводиться НАБ.

Заплановане якнайшвидше внесення змін до Закону про Національне антикорупційне бюро з метою виправлення його недоліків, зокрема щодо: визначення в Законі розміру оплати праці працівників НАБ; внесення змін до нового Закону «Про прокуратуру» щодо прокурорів, які відряджаються до НАБ; визначення порядку взаємодії НАБ з іншими державними органами, зокрема з органом Фінансового моніторингу.

Пропонується внести зміни до Закону про НАБ з метою конкретизації кваліфікаційних вимог до працівників НАБ, процедури проведення конкурсу на посади в НАБ та підстав дисциплінарної відповідальності.

З метою усунення політичного впливу вже в грудні 2014 року було вдосконалено процедуру призначення Голови НАБ, зокрема шляхом скасування процедури погодження його призначення Верховною Радою.

Упродовж II кварталу 2015 року заплановано створення Національного агентства з питань запобігання корупції, а також забезпечення проведення відкритого конкурсного відбору на посади членів Національного агентства згідно із Законом про запобігання корупції.

До Державного бюджету на 2015 рік включено видатки, необхідні для створення та ефективної діяльності Національного агентства, зокрема на створення електронної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Запровадження проведення щорічного зовнішнього антикорупційного аудиту органів державної влади.

Упродовж II кварталу 2016 року заплановано впровадження процедури перевірки на доброчесність і моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також ухвалення Закону про порядок проведення перевірки на доброчесність і необхідних підзаконних актів та зниження мінімальної межі декларування витратів особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Протягом II кварталу 2015 року передбачається ліквідувати корупційні схеми в державному секторі.

Упродовж II кварталу 2016 року заплановано ухвалення комплексних змін до законодавства щодо забезпечення прозорості фінансування партій та виборчих кампаній згідно з рекомендаціями ГРЕКО.

Протягом I кварталу 2015 року пропонується внести зміни до законодавчих актів України з метою запровадження стандартів «відкритих даних», що передбачають обов'язкове оприлюднення органами влади наборів даних, які придатні для наступної автоматизованої обробки, зокрема щодо суспільно важливої інформації (інформація про закупівлі, декларації про майно і доходи осіб, які виконують функції держави або місцевого самоврядування, даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, Єдиного реєстру об'єктів державної власності, Державного реєстру телерадіоорганізацій тощо).

Угодою передбачається внести зміни до Закону про Державний земельний кадастр з метою забезпечення вільного доступу в Інтернеті до інформації про земельні ділянки, зокрема про володільців прав на них, забезпечити виконання положення законодавства щодо доступу в Інтернеті до інформації про об'єкти прав на нерухомість, а також унесення змін до законодавчих актів України щодо створення (визначення) незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації.

Виконання цих та інших заходів правового характеру сприятиме, на думку парламентських фракцій – підписантів Угоди, різкому зниженню корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування нашої держави.

Крім того, Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [8], за вектором безпеки також передбачає оновлення влади та антикорупційну реформу.

Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення витрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це, за задумом авторів Стратегії, буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних» [8].

Відповідно до Стратегії [8] слід буде створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції: Національне антикорупційне бюро України – для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб; Національне агентство з питань запобігання корупції – для упровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо) [8].

Саме на Національне антикорупційне бюро України Законом [6] покладено надважливу місію з подолання корупції в нашій державі. Бюро

створюється як правоохоронний орган з широкими повноваженнями, на який покладається функція запобігання, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів. Особливістю є те, що його повноваження поширюються на вищих посадових осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Подібні структури давно існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії та довели свою ефективність.

Контроль за діяльністю Національного антикорупційного бюро буде здійснюватися Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Крім того, з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Бюро на засадах відкритого та прозорого конкурсу буде сформовано Раду громадського контролю в складі 15 осіб.

Таким чином, разом з уведенням у дію Закону України «Про очищення влади», зняття депутатської недоторканості та реформ в економіці, створення Національного антикорупційного бюро має стати однією з ключових підвалин кардинальних змін у нашій державі та побудови нової України європейського зразка.

Висновки з даного дослідження. Проблема корупції стала чи не найнагальнішою серед тих, що непокоять українське суспільство й перешкоджають економічному розвитку та поступу країни. Тому створення ефективної системи протидії цьому явищу визнано одним із ключових національних пріоритетів Української держави. Корупція, а особливо в умовах поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної кризи в державі, є серйозною загрозою національній безпеці України. Вона стала одним із негативних чинників, що істотно впливає як на зниження ефективності національної системи державного управління зокрема, так і на функціонування органів державної влади загалом. Чинники успішної протидії корупції апробовані міжнародною спільнотою – це насамперед чітке

регламентування дій та етичних стандартів діяльності посадових осіб усіх рівнів, відповідальність за їх порушення, відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур ухвалення державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова та незалежність засобів масової інформації.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної в статті проблеми щодо запобігання і протидії корупції вбачаються нам у висвітленні перших наслідків діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції.

Список використаних джерел:

1. Верховна Рада України VIII скликання. Коаліційна угода [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://solydarnist.org/wp-content/uploads/2014/11/the_coalition_agreement_1.pdf
2. Кучер Володимир. Директора антикорупційного бюро обиратимуть на конкурсі / Кучер Володимир // Ми – кияни, 28 січня – 8 лютого 2015 року.
3. Лопушинський І. П. Коаліційна угода парламентських фракцій у Верховній Раді України VIII скликання про оновлення влади та антикорупційну реформу / І.П. Лопушинський // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали наук.-практ. конф. 11 груд. 2014 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 36-38.
4. Лопушинський І. П. Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки: надійний та ефективний шлях до виходу українського суспільства з моральної кризи / Лопушинський І. П. // Нові підходи до боротьби з корупцією: законодавче забезпечення та проблеми реалізації: [матеріали засідання круглого столу] / за заг. ред. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського. – Херсон: Грінь Д.С., 2011. – С.32-41.
5. Лопушинський І. П. Україна в боротьбі з корупцією: стан і завдання на новому етапі державотворення / Лопушинський І. П. // Наше право: науково-практичний журнал з проблем конституційного, цивільного, кримінального, екологічного та інших галузей права. – 2010. – №2. – Ч.2. – С.83-91.
6. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна Стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
7. Про національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року №1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

Statement of the problem. Solving the problem of corruption is a priority for the Ukrainian society at the present stage of development. According to studies,

corruption is one of the reasons that led to mass protests in Ukraine in late 2013 – early 2014.

Urgency. In the autumn of 2014 in Ukraine was virtually no effective anti-corruption strategy that would account severity of the problem and the urgency of the situation. In connection with the mentioned should adopt a new strategic documents on priority measures to prevent and combat corruption

The purpose of the article – coverage of anti-corruption fight in Ukraine after coming to power in 2014 of the new Parliament, the President and the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Our task was to study – to analyze the issue of anti-corruption policy of the Ukrainian state after the Revolution Advantages late 2013 – early 2014.

Summary. Ukrainian society expects a radical change in the country, especially the ruthless elimination of corruption. Responding to the mood of society, the government has declared the fight against this shameful phenomenon as one of its priorities.

Anti-corruption reform in Ukraine requires a systematic approach. The first step was the approval of the Ukraine Parliament Law – new anti-corruption strategy that will enable a comprehensive approach to the problem, define clear objectives and timelines and means of achieving them, and connect with other anti-corruption reform – judicial, law enforcement, public service, administrative.

The main objectives of anti-corruption reform is to increase integrity and accountability in the public sector; ensuring transparency of party funding and political activity, limiting the impact on private capital policy; destruction of state monopoly on information and ensure access to socially important information; reduce the risks of corruption in public procurement by providing them with transparency and competition; strengthening capabilities for detection and prosecution of corruption cases.

The main purpose of the anti-corruption reforms are essential to reduce corruption in Ukraine, reduce state budget expenditures and business activities

through corruption and improving the position of Ukraine in international ratings evaluate the level of corruption. At the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine entrusted the mission of fighting corruption in our country. Bureau created as a law enforcement agency with broad authority charged with the function of prevention, detection, suppression and disclosure of corruption. The peculiarity is that its powers extend to senior officials who are authorized to perform state or local government.

Conclusion and outcomes. Thus, factors of successful anti-corruption approved by the international community. It is above all a clear action regulation and ethical standards of officials at all levels, responsibility for their violation, open government, transparency and clarity of decision-making procedures, effective mechanisms to monitor the activities of state bodies from civil society, freedom of speech and independent media. Further studies mentioned in the article the problem to prevent and combat corruption are seen us in covering the first consequences of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the National Agency for the Prevention of Corruption.