

*Kostiantyn Mieszkow,*

*Asystent Dyrektora Generalnego do spraw przeciwdziałania korupcji*

*Państwowego Przedsiębiorstwa «Zjednoczona Kompania*

*«Ukrwuhlerestrukturyzacja»*

## **PRZECIWDZIAŁANIE I ZWALCZANIE KORUPCJI W UKRAINIE: ZMIANY LEGISLACYJNE I WYZWANIA**

У даній статті розглянуто питання актуального законодавчого забезпечення сфери запобігання і протидії корупції в Україні. Виявлено певні відмінності в проявах корупції в Україні та країнах західної Європи, недоліки в інституціональному реформуванні сфери боротьби з корупцією в Україні, в тому числі судової гілки влади. На основі наведених у статті даних автор приходить до висновку, що українська законодавча база в цій сфері узгоджується з міжнародним досвідом, проте вказує на відсутність підзаконних актів, необхідних для ефективної реалізації антикорупційної політики України.

**Ключові слова:** Запобігання корупції, боротьба з корупцією, корупція, Національне антикорупційне бюро, НАБУ, Національне агенство з питань запобігання корупції, НАЗК, майнові декларації.

W świecie Ukraina uważana jest za niezwykle skorumpowane państwo, co znajduje odzwierciedlenie w rankingu percepcji korupcji 2014 pro-wadzonym przez Transparency International (Ukrainę sklasyfikowano na 142 miejscu wśród 175 najbardziej skorumpowanych państw [1]. W ciągu jednego roku Ukraina zaprezentowała mały postęp w dziedzinie zwalczania korupcji i w skutku podjętych działań zajęła już 130 miejsce w rankingu percepcji korupcji 2015 wśród 168 państw [2]. Jednak o poważnym postępie w tej sferze nie możemy jeszcze mówić. W ostatnie lata Ukraina na arenie międzynarodowej deklarowała brak tolerancji do zjawiska korupcji i podjęła wiele prób dotyczących zmiany ustawodawstwa

antykorupcyjnego. Jednak ten proces z różnych przyczyn jest długotrywałym i nie zaowocował dotychczas znacznymi wynikami.

Korupcja na Ukrainie stanowi poważny problem i niesie za sobą wiele przykrych skutków. Spowodowała wzrost napięcia społecznego, brak poparcia oraz zaufania do władz, a także podważyła zasady demokracji. Wpływa również negatywnie na postrzeganie kraju przez potencjalnych inwestorów zagranicznych, przez co cierpi gospodarka kraju.

Najbardziej daje się we znaki korupcja na najwyższych szczeblach władzy, czyli korupcja polityczna. Nieefektywna działalność organów władzy państwowej, odpowiedzialnych za walkę z nią, sprzyja jej dalszemu rozpowszechnianiu. W ten sposób dochodzimy do potrzeby szczególnego zbadania istniejących mechanizmów antykorupcyjnych na Ukrainie w odniesieniu do współcześnie prowadzonej polityki. Z punktu widzenia społecznego korupcja to główny, obok wojny na wschodzie kraju, problem współczesnej Ukrainy. Władze mogą opóźnić wiele kluczowych reform, takich jak reforma konstytucyjna czy samorządowa, jednak bez zintensyfikowania walki z korupcją stoją przed groźbą utraty, i tak nadwątlonego, poparcia społecznego.

Za sukces obecnej władzy Ukrainy można uznać wysiłki w zwalczaniu korupcji na poziomie średniego szczebla urzędniczego oraz wprowadzenie zmian legislacyjnych zgodnych z praktyką międzynarodową. Słabą stroną jest zaś przede wszystkim brak sprawnych mechanizmów implementujących przyjęte ustawodawstwo, tak by osoba oskarżona o korupcję (niezależnie od jej powiązań politycznych i posiadanego majątku) została skutecznie osądzona, a pieniądze pochodzące z przestępstwa były zwrócone państwu. Również i sądy nie są przygotowane do aktywnego prowadzenia spraw antykorupcyjnych. Według danych statystycznych, co zostały opublikowane e-wydaniem „Nasi grosi”, przez ostatni rok (z lipca 2015 po lipiec 2016) tylko w stosunku do 4 urzędników kategorii A i B sądami było postanowione wyroki [3]. Więc reforma sądownictwa jest kluczowym wyzwaniem dla przyszłości Ukrainy, jednak problem ten znacznie wykracza poza ramy polityki antykorupcyjnej. Po reformie władzy sądowniczej przeprowadzonej w 2010 roku niezawisłość sądownicza została poważnie naruszona, a wpływ prezydenta

na organy samorządu sędziowskiego czy poszczególnych sędziów zwiększony. Spowodowało to wzrost korupcji sędziowskiej oraz rozkwit spraw karnych wszczynanych na polityczne zamówienie. W styczniu 2015 roku parlament przyjął ustawę o zabezpieczeniu prawa do sprawiedliwego sądu, mającą poprawić patową sytuację w sądownictwie, m.in. przez wprowadzenie ponownej atestacji sędziów, zwiększenie roli samorządu sędziowskiego, wprowadzenie zasad otwartych konkursów [4]. Zmiany te są zgodne z zaleceniami Europejską Komisją na rzecz Demokracji przez Prawo (tzw. „Komisja Wenecka”), jednak zwiększają także ryzyko, że obecnie funkcjonujące schematy korupcyjne zostaną utrwalone. Wydaje się, że skuteczną metodą walki z korupcją w sądownictwie mogłoby się stać całkowite odnowienie składu organów samorządu sędziowskiego. Samorząd mógłby wdrożyć obowiązkowe postępowanie sprawdzające na wypadek korupcji wśród sędziów.

Na tle aktualnych zmian konstytucyjnych w części sprawiedliwości, reformujących sądownictwo w Ukrainie i przewidujących możliwość stworzenia Wyższego antykorupcyjnego sądu Ukrainy, przewodniczący Komisji Weneckiej Gianni Buquicchio w wywiadzie dla „Europejskiej prawdy” powiedział, że zwykle nie jest zwolennikiem utworzenia wyspecjalizowanych sądów, zaś jeżeli chodzi o Ukrainę, gdzie korupcja jest tak poszerzona, to antykorupcyjny sąd jest naprawdę niezbędny[5].

Główna konwencja antykorupcyjna w Europie, czyli cywilnoprawna konwencja Rady Europy o korupcji z 1999 roku, którą Ukraina ratyfikowała w 2005 roku, przez korupcję rozumie żądanie, oferowanie, wręczanie lub otrzymywanie, w sposób bezpośredni lub pośredni, łapówki lub innej nienależnej korzyści lub jej obietnicy, które wypacza prawidłowe wykonywanie obowiązku lub zachowanie wymagane od osoby otrzymującej łapówkę, nienależną korzyść lub jej obietnicę [6]. Korupcja może przyjąć różne formy: od najbardziej podstawowej takiej jak łapówkarstwo, poprzez kradzież majątku publicznego, nepotyzm i klientelizm, aż po przejęcie instytucji publicznych przez sieci korupcyjne. Nie ma jednej recepty na skuteczną walkę z korupcją. Niektóre kraje skupiają się na zaostrzeniu kar i

zwiększaniu efektywności systemu wykrywania i karania przestępstw korupcyjnych. Inne kładą nacisk na przejrzystość funkcjonowania państwa, w tym na szeroki dostęp obywateli do informacji publicznej i upublicznianie oświadczeń majątkowych urzędników. Za klasyczne instrumenty polityki zwalczania korupcji można uznać: penalizację różnorodnych przejawów korupcji, stworzenie efektywnego i wolnego od wpływów zewnętrznych systemu zwalczania korupcji, konfiskatę mienia pochodzącego z korupcji, minimalizację wszelkich immunitetów utrudniających ściganie za korupcję czy wprowadzenie przepisów antykorupcyjnych do zasad pracy urzędników publicznych.

Korupcja w krajach zachodnich różni się od tej, jaką można zaobserwować na Ukrainie. Główną formą korupcji w krajach zachodnich jest wykorzystywanie prywatnych pieniędzy do wywarcia wpływu na urzędników, by ci podjęli korzystne decyzje. Państwa członkowskie Rady Europy mając przekonane o potrzebie prowadzenia, jako jednego z priorytetów, wspólnej polityki karnej mającej na celu ochronę społeczeństwa przed korupcją, włączając w to przyjęcie odpowiedniego ustawodawstwa oraz podejmowanie środków prewencyjnych, podkreślając, że korupcja zagraża praworządności, demokracji, prawom człowieka, narusza dobre sprawowanie władzy, uczciwość i sprawiedliwość społeczną, spowalnia rozwój gospodarczy i zagraża stabilności instytucji demokratycznych i moralnym podstawom społeczeństwa sporządzili dla tych celów w 1999 r. Prawnokarną konwencję o korupcji. Prawnokarna konwencja o korupcji wyznaczyła kierunki wspólnej polityki karnej dla członków Rady Europy oraz innych państw sygnatariuszy tej konwencji [7]. Ukraina również ratyfikowała Prawnokarną konwencję o korupcji pod koniec 2006 r. lecz mocy prawnej w Ukrainie konwencja nabrała dopiero w 2010 roku.

W odróżnieniu od krajów zachodnich, na Ukrainie korupcja przybiera przede wszystkim formę wyprowadzania pieniędzy publicznych do prywatnych firm. Ponadto na Ukrainie korupcja nie jest tylko anomalią systemową, ale stanowi integralną część systemu funkcjonowania państwa. Istnieją różne poziomy korupcji: korupcja niskiego szczebla (tzw. bytowa), korupcja średniego szczebla urzędniczego

i wielka korupcja polityczna. Jeśli chodzi o tę ostatnią, to w grę wchodzi dwa zjawiska charakterystyczne dla współczesnej Ukrainy: faktyczne przejęcie instytucji państwowych przez sieci korupcyjne oraz zależność polityków od wielkiego biznesu i finansowanie partii politycznych przez grupy oligarchiczne.

Z momentu odzyskania Ukrainą niepodległości w 1991 roku Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła kilka ustaw antykorupcyjnych:

- Ustawa o walce z korupcją” (czynna z 16.11.1995 r. do 01.01.2011 r);
- Ustawa o zasadach przeciwdziałania i zwalczania korupcji (czynna z 01.01.2011 r. do 04.01.2011 r.);
- Ustawa w sprawie odpowiedzialności osób prawnych za korupcję (czynna z 01.01.2011 r. do 05.01.2011 r.);
- Ustawa o zasadach przeciwdziałania i zwalczania korupcji (czynna z 01.07.2011 r. по 26.04.2015 r.);
- Ustawa o przeciwdziałaniu korupcji (czynna z 26.04.2015).

Bezpośrednio po zmianie władzy na Ukrainie w 2014 roku nie dokonano żadnych kluczowych zmian w polityce antykorupcyjnej. Opóźnienie to było spowodowane procesem kształtowania się nowego układu politycznego (wybory prezydenckie i parlamentarne). Zmiany legislacyjne oraz powolne zmiany praktyczne w walce z korupcją urzędniczą rozpoczęły się dopiero na jesieni 2014 roku. W grudniu 2014 roku Gabinet Ministrów przyjął nowy program rządu, w którym po raz pierwszy w historii współczesnej Ukrainy cały rozdział poświęcono polityce antykorupcyjnej. Równocześnie władze zainicjowały zmiany instytucjonalne, w tym przede wszystkim powołanie Narodowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy, jednak widać poważne opóźnienia we wprowadzaniu ich w życie. Trwa też reforma prokuratury oraz Ministerstwa spraw wewnętrznych. Zmieniono także zasady przeprowadzania publicznych przetargów.

Jednym z ważniejszych kroków, mającym przeciąć więzi nowych władz ze skorumpowanym aparatem urzędniczym czasów Janukowycza, było przyjęcie we wrześniu 2014 roku ustawy o oczyszczeniu władzy (tzw. Ustawa o lustracji). Ustawa ta jest próbą połączenia lustracji politycznej (weryfikacji urzędników pod kątem ich

udziału w bezprawnych decyzjach reżimu Janukowycza czy współpracujących z władzą komunistyczną) z odgórnym usunięciem skorumpowanych urzędników poprzedniej ekipy (w tym przez weryfikację oświadczeń majątkowych). Zgodnie z ustawą, określone kategorie urzędników (m.in. premier, ministrowie i szefowie innych urzędów centralnych, prokuratorzy i sędziowie, najwyżsi rangą wojskowi) otrzymali zakaz pełnienia funkcji publicznych przez 10 lat, a niżsi rangą urzędnicy przez 5 lat, o ile zajmowali te stanowiska za czasów prezydentury Janukowycza. Część urzędników niższej rangi nie będzie automatycznie zdymisjonowana, tylko podlega procesowi indywidualnej lustracji. Plusem ustawy jest fakt, że pozwoliła ona na zwolnienie wielu skorumpowanych urzędników, których w warunkach niewydolnego systemu sądowniczego nie udało się zdymisjonować w normalnym trybie. Do minusów zaś należy zaliczyć ryzyko, że rezygnacja z indywidualnego wykazania winy może stać w sprzeczności z zapisami Konstytucji Ukrainy. To, czy ustawa okaże się efektywnym mechanizmem antykorupcyjnym, pokaże jej implementacja. Za jej wykonanie w poszczególnych urzędach odpowiadają ich szefowie, a generalną koordynacją zajmuje się Ministerstwo Sprawiedliwości. Obecnie o efektywności ustawy w sferze antykorupcyjnej mówić zawcześnie ponieważ funkcję weryfikacji oświadczeń majątkowych urzędników nadal pełni Państwowa fiskalna służba.

Kolejnym krokiem było uchwalenie w październiku 2014 roku pakietu ustaw antykorupcyjnych, czyli ustaw: o Narodowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy, o przeciwdziałaniu korupcji i o podstawach polityki antykorupcyjnej na Ukrainie na lata 2014–2017. Ustawa o Narodowym Biurze Antykorupcyjnym Ukrainy (NBA) przewiduje utworzenie wyspecjalizowanego organu ochrony porządku prawnego ścigającego przestępczość korupcyjną wśród pracowników administracji publicznej. Ustawa o przeciwdziałaniu korupcji, podobnie jak ustawa o podstawach polityki antykorupcyjnej, mają bardziej charakter dokumentów/programów politycznych niż ustaw tworzących normy prawne. Niemniej ich przyjęcie miało wpływ na wprowadzenie kilku istotnych zmian. Pod koniec marca przy ukraińskim rządzie powołano Narodową Agencję ds. Przeciwdziałania Korupcji (NAPK), której

zadaniem jest weryfikacja oświadczeń majątkowych urzędników. Zaplanowano też inne zmiany zwiększające przejrzystość państwa, takie jak otwarcie wolnego dostępu do Państwowego Rejestru Nieruchomości czy stworzenie państwowego rejestru osób, które popełniły przestępstwa korupcyjne lub wprowadzenie specjalnych antykorupcyjnych postępowań sprawdzających dla urzędników (narazie rejestr osób, które popełniły przestępstwa korupcyjne prowadzi Ministerstwo sprawiedliwości). Za kluczowe należy uznać wdrożenie przepisów dających możliwość tymczasowego zajęcia majątku osób podejrzanych o korupcję.

Pokładając nacisk na przejrzystość funkcjonowania państwa, w tym na szeroki dostęp obywateli do informacji publicznej, Ukraina wprowadziła ustawą o zasadach przeciwdziałania i zwalczania korupcji z 2012 roku obowiązek składania oświadczeń majątkowych dla urzędników [8]. Ustawa o zasadach przeciwdziałania i zwalczania korupcji straciła moc prawną z przyjęciem ustawy o przeciwdziałaniu korupcji (czynna z 26.04.2015). Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu korupcji urzędnicy państwowi zostali zobligowani do składania corocznych jawnych oświadczeń majątkowych w wersji elektronicznej (e-oświadczenia) [9]. Narodowa Agencja ds. Przeciwdziałania Korupcji z 1 września 2016 r. z opóźnieniem, ale wprowadziła system składania e-oświadczeń [10]. Jednak obowiązek składania e-oświadczeń z 1 września dotyczy narazie tylko urzędników najwyższego szczebla, zaś resztę urzędników taki obowiązek będzie dotyczył dopiero z 01.01.2017 r. Więc do 2017 roku większość urzędników nadal obowiązują przepisy art. 12 ustawy o zasadach przeciwdziałania i zwalczania korupcji. Zgodnie z art. 12 tej ustawy funkcję weryfikacji wiadomości, zawartych w oświadczeniach majątkowych urzędników (w wersji papierowej), pełni Państwowa fiskalna służba Ukrainy.

Zgodnie z częścią 9 artukułu 12 ustawy o zasadach przeciwdziałania i zwalczania korupcji instrukcję z weryfikacji oświadczeń majątkowych urzędników zatwierdza Państwowa fiskalna służba Ukrainy. Więc Państwowa fiskalna służba sama dla siebie ustala porządek weryfikacji oświadczeń majątkowych. Instrukcję z weryfikacji oświadczeń majątkowych zatwierdzono nakazem Ministerstwa finansów Ukrainy 13.03.2015 № 333. Zgodnie z punktem 2 danej instrukcji weryfikacji nie

podlegają wiadomości z oświadczenia majątkowego które dotyczą członków rodziny urzędnika. Zakaz weryfikacji majątków członków rodziny urzędnika i źródeł otrzymania dochodów członków rodziny zdecydowanie sprzecznią się temu, że weryfikacja oświadczeń majątkowych jest absolutnie nieskuteczna. W kraju, gdzie większość urzędników jest wg. oświadczeń majątkowych stosunkowo biedna, a członkowi rodziny urzędnika nie mając stałego źródła dochodów posiadają na prawie własności luksusowe auta, mieszkania etc, podobne zakaze przeszkadzają w walce z korupcją.

Wdrożenie elektronicznego systemu oświadczeń majątkowych jest jedną z najlepszych praktyk światowych. Przykładowo w Polsce w roku 2006 było stworzone Centralne biuro antykorupcyjne (CBA). Centralne Biuro Antykorupcyjne jest służbą specjalną państwa polskiego, urzędem do spraw zwalczania korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, w szczególności w instytucjach państwowych i samorządowych, a także do zwalczania działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa, działająca na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Lecz CBA nie jest odpowiednikiem Narodowego biura antykorupcyjnego Ukrainy. Zgodnie z punktem 5 art. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym do zadań CBA należy kontrola prawidłowości i prawdziwości oświadczeń majątkowych lub oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne [11]. Składanie oświadczeń majątkowych odbywa się na podstawie odrębnych przepisów – takich aktów prawnych w Polsce jest 17 i mieszczą one ponad 15 przykładowych form oświadczeń majątkowych. Więc CBA jest instytucją, która łączy funkcje, które w Ukrainie pełni dwa urzędy - Narodowe biuro antykorupcyjne Ukrainy i Narodowa Agencja ds. Przeciwdziałania Korupcji. Doświadczenie Ukrainy we wdrażaniu systemu elektronicznych oświadczeń majątkowych może być korzystne nawet dla krajów Europy Zachodniej.

Wnioskując można powiedzieć iż obecnie Ukraina ma w miarę spójną bazę prawną w dziedzinie zwalczania korupcji, choć nadal głównym problemem ukraińskiego prawodawstwa pozostają kolizje prawne pomiędzy poszczególnymi



normami, arbitralność wielu zapisów prawnych, brak aktów wykonawczych do przyjmowanych ustaw. Jednym z najważniejszych problemów ukraińskiej polityki antykorupcyjnej pozostaje jednak słabość instytucjonalna. Widoczne są nie tylko poważne opóźnienia, w niektórych przypadkach zaniechania, w tworzeniu nowych instytucji antykorupcyjnych, ale ważne jest również to, że ukraińskie sądownictwo mające osądzać przestępców korupcyjnych znajduje się w stanie głębokiej zapaści.

Większość uchwalonych przez nowe władze ukraińskie rozwiązań prawnych jest zgodna z praktyką międzynarodową, jednak o realnych sukcesach w walce z korupcją będzie można mówić wówczas, gdy zostaną one wcielone w życie. Ukraina odnotowuje poważne poślizgi czasowe w tworzeniu nowego systemu instytucjonalnego do walki z korupcją.

Istotą powodzenia walki z korupcją na Ukrainie jest przeprowadzenie reformy systemu sądowego, w tym zwiększenie wykrywalności spraw korupcyjnych wśród sędziów, ograniczenie immunitetu sędziowskiego w przypadkach podejrzenia o korupcję oraz przełamanie pobłażliwości środowiska sędziów dla przejawów korupcji.

#### Źródła:

1. Ranking percepcji korupcji 2014 prowadzony przez Transparency International, dostęp <https://www.transparency.org/cpi2014/results#myAnchor1>
2. Ranking percepcji korupcji 2015 prowadzony przez Transparency International, dostęp <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>
3. „Nasi grosi”, dostęp <http://nashigroshi.org/2016/08/31/zi-vsih-vip-chynovnykiv-za-mynulyj-rik-v-ukrajini-sily-v-tyurmu-lyshe-troje-slidchyh-i-holova-silrady/>
4. Ustawa z dnia 12.02.2015 № 192-VIII „O zabezpieczeniu prawa do sprawiedliwego sądu”, dostęp <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/192-19>
5. Przewodniczący Komisji Weneckiej: W Ukrainie sąd antykorupcyjny jest naprawdę niezbędny. „Europejska prawda” z 13.10.2016 r., dostęp <http://www.eurointegration.com.ua/interview/2016/10/13/7055823/>

6. Cywilna konwencja o walce z korupcją, dostęp [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_102)

7. Prawnokarna konwencja o korupcji, dostęp [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101)

8. Ustawa o zasadach przeciwdziałania i zwalczania korupcji, dostęp <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

9. Ustawa o przeciwdziałaniu korupcji, dostęp <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

10. Decyzja Narodowej Agencji ds. Przeciwdziałania Korupcji z dnia 10.06.2016 No. 2, dostęp <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0958-16>

**Мешков К. Предотвращение и борьба с коррупцией в Украине: законодательные изменения и вызовы. – Статья.**

В данной статье рассмотрен вопрос актуального законодательного обеспечения сферы предотвращения и противодействия коррупции в Украине. Выявлены определенные различия в проявлениях коррупции в Украине и странах западной Европы, недостатки в институциональном реформировании сферы борьбы с коррупцией в Украине, в том числе судебной ветви власти. На основе приведенных в статье данных автор приходит к выводу, что украинская законодательная база в этой сфере согласуется с международным опытом, однако указывает на отсутствие подзаконных актов, необходимых для эффективной реализации антикоррупционной политики Украины.

**Ключевые слова:** предотвращение коррупции, борьба с коррупцией, коррупция, Национальное антикоррупционное бюро, НАБУ, Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции, НАЗК, имущественные декларации.

**Mieszkow K. Preventing and combating corruption in Ukraine: legislative changes and challenges. – Article.**

In this article discusses the current legislative provision for preventing and combating corruption in Ukraine. Author of the article reveals some differences in corrupt practices in Ukraine and the countries of Western Europe, the shortcomings in the institutional reform of the sphere of prevention and combating corruption in Ukraine, including the judiciary. Author states that the essence of the success of combating corruption in Ukraine is to reform the judicial system, including increasing the detection of corruption cases among judges. Also the author paid attention to the declaration of assets by public servants and the lack of real results after the verification of the data provided by officials in their declarations of assets. On the basis of these data in the article the author comes to the conclusion that Ukrainian legislation in this area is consistent with international experience, however, indicates the absence of secondary legislation necessary for the effective implementation of anti-corruption policy in Ukraine.

**Key words:** preventing corruption, combating corruption, corruption, the National Anti-Corruption Bureau, NABU, the National Agency for the Prevention of Corruption, NAZK, declarations of assets.