

Paweł Terpiłowski

Polityczne uwarunkowania reformy antykorupcyjnej na Ukrainie

Jednym z kluczowych aspektów Rewolucji Godności, który jednak nie znalazł dotychczas należytego mu miejsca w debacie, jest fakt, iż w istocie nadrzędnym jej celem, artykułowanym przez protestujących na Majdanie Niepodległości, nie była wcale umowa stowarzyszeniowa Ukrainy z Unią Europejską, a żądanie radykalnej sanacji systemu politycznego i całokształtu organizacji ukraińskiej władzy. W tym kontekście na pierwszy plan wysuwa się problem korupcji. W 2013 r. Ukraina zajęła 144 miejsce w przygotowanym przez Transparency International rankingu Corruption Perceptions Index¹. Było to zarazem ostatnie miejsce spośród państw europejskich.

Głównym wyzwaniem wiążącym się z walką z korupcją na Ukrainie jest fakt, iż na gruncie analizy systemowej tego problemu, nie można zastosować klasycznego podejścia do zjawiska korupcji, które zwykle interpretować ją jako czynnik w swej istocie przeciwsystemowy, destruktywny wobec ustanowionego ładu społeczno-politycznego w ramach przewidzianych prawem mechanizmów organizacji władzy państwowej – takie podejście prezentowane jest chociażby w ustanawiającej ogólne ramy dla walki z korupcją Rezolucji Rady Europy nr (97) 24, gdzie podkreśla się, że „korupcja (...) podważa zaufanie obywateli do demokracji, prowadzi do erozji praworządności, stanowi zaprzeczenie praw człowieka oraz utrudnia rozwój społeczny i ekonomiczny”². W przeciwieństwie do tej koncepcji, korupcja na Ukrainie jest w istocie jednym z najważniejszych czynników konstytuujących ład polityczny. Zamiast być zjawiskiem podważającym fundamenty systemu państwa, ona ten fundament *de facto* tworzy.

Tezę tę potwierdzają praktycy. Według byłego szefa Ukrzaliznyci Wojciecha Balczuna, korupcja na Ukrainie jest kwestią związaną z tradycją, mentalnością oraz powszechnie obowiązującymi regułami w relacjach międzyludzkich: „to, co jest najtrudniejsze w tym wszystkim, to zmiany w mentalności.

¹ Corruption Perceptions Index 2013, <https://www.transparency.org/cpi2013/results> (31 V 2018).

² Rezolucja Rady Europy Nr (97) 24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją.

Bo przecież o pewnych rzeczach na Ukrainie mówi się jak o rzeczach oczywistych i normalnych – a które u nas wzbudzają szok. Rzeczą oczywistą jest, że trzeba zapłacić za miejsce w żłobku czy za promocję uczniów do kolejnej klasy, idąc do lekarza czy urzędnika”³. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego Paweł Wojtunik po wizycie na Ukrainie ocenił z kolei, że skala korupcji jest tam na poziomie nieporównywalnym do polskich doświadczeń:

spotykam się często z opiniami, że korupcja na Ukrainie jest teraz taka, jaka była w Polsce w latach 80. czy 90. Wydaje mi się jednak, że tutaj jest ona na wyższym poziomie i bardziej destrukcyjnie działa na państwo. U nas ogromny wpływ na to miały procesy wolnościowe, dużą rolę odgrywała religia, obowiązywały trochę inne zasady i wartości. Tutaj wygląda to inaczej. Ukraińcy mają przed sobą długą drogę, gdyż mam wrażenie, że korupcja jest tu bardziej częścią systemu funkcjonowania państwa, niż miało to miejsce w Polsce⁴.

Nie jest więc niczym zaskakującym, że hasła skutecznej walki z korupcją post-majdanowa władza ukraińska przyjęła jako absolutnie priorytetowy kierunek swoich reform. W ogłoszonym przez prezydenta Poroszenkę programie „Strategia Reform – 2020”, kwestia oczyszczenia władzy i reformy antykorupcyjnej wymieniana jest w pierwszej kolejności⁵.

Pierwsze skonkretyzowane wysiłki legislacyjne w zakresie reformy antykorupcyjnej po Majdanie nastąpiły dopiero jesienią 2014 r. Dnia 14 X Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła pakiet wyznaczający nowe ramy instytucjonalne do walki z korupcją. Nakreślono państwową strategię przeciwdziałania korupcji na lata 2014-2017⁶. W nowej strategii zauważono, że przyjęta jeszcze przez prezydenta Janukowycza poprzednia wersja, obowiązująca na lata 2011-2015, nie stała się efektywnym instrumentem polityki antykorupcyjnej państwa. Głównymi mechanizmami nowej polityki, według strategii miały być:

- 1) wyznaczenie na poziomie ustawodawczym zasad organizacji i działalności specjalnie upoważnionego organu do zapobiegania korupcji, odpowiedzialnego zwłaszcza za formułowanie i realizację polityki antykorupcyjnej. Organ ten miałby cieszyć się gwarancją politycznej niezależności, a w jego

³ P. Piwowar, *Wojciech Balczun o pracy na Ukrainie: krew, pot i łzy*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wojciech-balczun-o-pracy-na-ukrainie-krew-pot-i-lzy/1l0v8cw> (1 VI 2018).

⁴ Szef CBA na Ukrainie: „Korupcja jest tu częścią systemu funkcjonowania państwa”. A w Polsce...?, <https://wpolityce.pl/polityka/242027-szef-cba-na-ukrainie-korupcja-jest-tu-czescia-systemu-funkcjonowania-panstwa-a-w-polsce> (1 VI 2018).

⁵ Президент представив „Стратегию реформ-2020”: Мета реформ – членство в ЄС, <http://www.president.gov.ua/news/prezident-predstaviv-strategiyu-reform-2020-meta-reform-chle-33755> (1 VI 2018).

⁶ Закон України Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, „Відомості Верховної Ради” 2014, № 46, ст. 2047.

pracę mieliby się włączyć również przedstawiciele organizacji pozarządowych, monitorujących stan korupcji w kraju;

- 2) opracowanie projektu dokumentu rządowego, który wprowadzałby na Ukrainie międzynarodową metodykę oceny stanu korupcji, zgodnie ze standardami Organizacji Narodów Zjednoczonych;
- 3) przedstawienie na forum Rady Najwyższej przez upoważniony organ corocznego sprawozdania o stanie korupcji w państwie;
- 4) implementacja międzynarodowych standardów współpracy władzy i sektora obywatelskiego w zakresie walki z korupcją;
- 5) wprowadzenie długofalowego programu kampanii informacyjnych ukierunkowanych na różne grupy społeczne, mającego na celu reorientację funkcjonującego w społeczeństwie ukraińskim tolerancyjnego podejścia do zjawiska korupcji.

Na mocy przyjętych w październiku ustaw, powołano do życia również dwie wyspecjalizowane agencje państwowe – Narodowe Biuro Antykorupcyjne Ukrainy (NABU)⁷, a także Narodową Agencję do spraw Zapobiegania Korupcji (NAZK)⁸. Oprócz olbrzymiej presji społecznej, niewątpliwą motywacją dla ukraińskiej władzy odnośnie przyjęcia tych ustaw, była kwestia uzależnienia zewnętrznego wsparcia finansowego dla Ukrainy ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego od podjęcia przez Kijów kroków ku realnej, nie tylko funkcjonującej w sferze deklaratywnej, reformie antykorupcyjnej⁹. W lutym 2015 r., na mocy nowelizacji ustawy o prokuraturze wydzielono również nową, odrębną komórkę organizacyjną zajmującą się sprawami antykorupcyjnymi¹⁰. Specjalna Prokuratura Antykorupcyjna (SPA) została formalnie utworzona decyzją Prokuratora Generalnego Ukrainy Wiktora Szokina 22 IX 2015 r.¹¹.

Choć pierwsze ramy prawne do budowy nowej polityki antykorupcyjnej przyjęto już jesienią 2014 r., to ich realna implementacja spotkała się ze znaczącym opóźnieniem, wynikającym po części z wewnętrznych rozgrywek politycznych. Dopiero 16 IV 2015 r. prezydent Poroszenko mianował na stanowisko szefa

⁷ Закон України Про Національне антикорупційне бюро України, „Відомості Верховної Ради” 2014, № 47, ст. 2051.

⁸ Закон України Про запобігання корупції, „Відомості Верховної Ради” 2014, № 49, ст. 2056.

⁹ T. Olszański, P. Źochowski, *Wyboista droga. Trudny proces ukraińskich reform*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-12-03/wyboista-droga-trudny-proces-ukraińskich-reform#_ftn5 (1 VI 2018).

¹⁰ Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції, „Відомості Верховної Ради” 2015, № 17, ст. 118.

¹¹ Віктор Шокін підписав наказ про утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=162533 (1 VI 2018).

NABU, rekomendowanego przez komisję konkursową Artema Sytnyka¹². Jego główny kontrkandydat, były adwokat Julii Tymoszenko, Jurij Suchow, zaskarżył tę decyzję do sądu, jednak ten oddalił jego protest.

Zgodnie z ustawą, głównym zadaniem NABU jest zwalczanie przestępstw korupcyjnych zagrażających bezpieczeństwu państwa i popełnianych przez najważniejszych urzędników państwowych. W tym celu NABU, w zakresie swojej właściwości, jest uprawniona do prowadzenia działalności operacyjnej i dochodzeniowo-śledczej. Sprawy prowadzone przez NABU są następnie kierowane do SPA. Gwarancją niezależności NABU ma być fakt, iż jej szef może być odwoływany jedynie na wniosek trójki niezależnych audytorów, wyznaczanych kolejno przez prezydenta, rząd oraz parlament, do których zadań należy coroczna ocena efektywności pracy NABU.

Zakres działalności NABU i efektywność jej pracy są jednak ograniczane wyłącznymi kompetencjami innych instytucji Ukrainy, w tym przede wszystkim uprawnieniami Służby Bezpieczeństwa Ukrainy. NABU, w przeciwieństwie chociażby do jej polskiego odpowiednika CBA, nie jest bowiem określana jako służba specjalna i nie może np. prowadzić samodzielnie działalności podsłuchowej. Z uwagi na zbliżone kompetencje innych organów ścigania, i dość szeroko interpretowalne nakreślenie obowiązków NABU, jest więc ona w obecnej logice funkcjonowania instytucją stale narażoną na naciski i ataki ze strony „konkurencyjnych” organów państwa. Trwająca zaciekle rywalizacja o wpływy polityczne pomiędzy NABU, SAP, SBU i Prokuraturą Generalną przynosi kuriozalne wyniki.

Dnia 5 VIII 2016 r. w siedzibie NABU prokuratorzy z Prokuratury Generalnej dokonali przeszukania. Jak powiadomił Prokurator Generalny Jurij Łucenko, sprawa dotyczyła nielegalnego podsłuchu zainicjowanego przez jednego z funkcjonariuszy NABU. O samej sprawie prokuraturę miała powiadomić z kolei SBU. Łucenko zapewnił jednocześnie, że uznaje NABU za „partnerów w walce z przestępczością i korupcją” i dodał, że uprzedzał kierownictwo NABU o planowanej akcji¹³. NABU z kolei uznało całą akcję za bezprawną i wydało oświadczenie, w którym skrytykowano postanowienie sądu, na podstawie którego odbyło się przeszukanie. W szczególności, NABU zwróciło uwagę na to, że w decyzji sądu:

- 1) nie wskazano konkretnych okoliczności dokonania przestępstwa;
- 2) nie wskazano nazwisk osób podejrzewanych o jego dokonanie;
- 3) nie wskazano konkretnego postępowania prowadzonego przez NABU, w ramach którego miałyby być dokonane przestępstwo¹⁴.

¹² Указ Президента України Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України.

¹³ Луценко розповів про результати обшуку в НАБУ, <https://www.pravda.com.ua/news/2016/08/5/7116982/> (1 VI 2018).

¹⁴ Обшук ГПУ в НАБУ: протизаконна ухвала Печерського суду фактично дозволяє вилучити будь-які матеріали, документи чи електронні носії в приміщенні Бюро, <https://nabu>.

Tak ogólna decyzja sądu miała dawać – w ocenie NABU – nieograniczony mandat prokuraturze do przeszukiwań i zbierania materiałów z jej spraw. Dnia 12 VIII doszło do kolejnego incydentu, kiedy to najpierw funkcjonariusze NABU podczas prowadzonych czynności operacyjnych mieli pobić trzech, próbujących im przeszkodzić, prokuratorów, a następnie sama prokuratura miała z kolei na 11 godzin zatrzymać na brutalnym przesłuchaniu dwóch funkcjonariuszy NABU¹⁵, biorących udział w akcji¹⁶. Z kolei 17 XI 2017 r. Prokuratura Generalna Ukrainy wszczęła postępowanie karne przeciwko szefowi NABU Artemowi Sytnykowi, zarzucając mu ujawnienie tajemnicy państwowej podczas rozmowy z dziennikarzami¹⁷.

Pomimo trudnych początków, NABU ma już na swoim koncie kilka spektakularnych zatrzymań. Dnia 2 III 2017 r. funkcjonariusze Biura zatrzymali szefa Państwowej Służby Fiskalnej Romana Nasirowa, którego SPA oskarżyła o przestępstwa nadużycia władzy. Nasirow miał według śledczych i prokuratury w okresie od marca 2015 do marca 2016 r. decydować o bezprawnych odroczeniach płatności podatkowych wobec firm gazowych byłego deputowanego Ołeksandra Oniszczenko na łączną sumę ponad 2 mld UAH. Dnia 20 IV 2017 r. NABU zatrzymało z kolei byłego deputowanego Frontu Ludowego Mykołę Martynenkę, oskarżanego o korupcję i nadużycia w państwowym kombinacie zajmującym się wydobywaniem uranu w Żółtych Wodach¹⁸. Dnia 31 X 2017 r., w związku z nieprawidłowościami przy przetargu na plecaki dla żołnierzy Gwardii Narodowej Ukrainy, NABU zatrzymało byłego wiceministra spraw wewnętrznych Serhija Czebotara, a także syna ministra Arsena Awakowa – Ołeksandra¹⁹. Z kolei 14 II 2018 r., funkcjonariusze Biura zatrzymali mera Odessy, Hennadija Truchanowa i jego zastępcę²⁰.

gov.ua/novyny/obshuk-gpu-v-nabu-protyzakonna-uhvala-pecherskogo-sudu-faktychno-dozvolayaye-vyluchty-bud (1 VI 2018).

¹⁵ *Додаткові роз'яснення щодо інциденту за участі працівників ГПУ 12 серпня (відео)*, <https://nabu.gov.ua/novyny/dodatkovyi-roz'yasnennya-shchodo-incydentu-za-uchasti-pracivnykiv-gpu-12-serpnya-video> (1 VI 2018).

¹⁶ Sprawa miała dotyczyć prowadzonych przez NABU czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec podejrzanego w śledztwie, którym to podejrzanym, według doniesień medialnych, miał okazać się prokurator odpowiedzialny za przeszukania w siedzibie NABU 5 VIII. To z kolei wywołało gwałtowną reakcję przedstawicieli prokuratury. Więcej o sprawie: *У ГПУ кажуть, що спецназ НАБУ побив її співробітників*, <https://www.pravda.com.ua/news/2016/08/13/7117651/> (1 VI 2018).

¹⁷ T. Iwański, *Paraliż instytucji antykorupcyjnych na Ukrainie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/paraliz-instytucji-antykorupcyjnych-na-ukrainie> (1 VI 2018).

¹⁸ *„Справа Мартиненка”*, <https://nabu.gov.ua/novyny/sprava-martynenka> (1 VI 2018).

¹⁹ *„Справа рюкзаків”: затримано екс-заступника міністра та ще двох осіб за підозрою у розтраті 14 млн грн*, <https://nabu.gov.ua/novyny/sprava-ryukzakiv-zatrymano-eks-zastupnyka-ministra-ta-shche-dvoh-osib-za-pidozroyu-u-roztrati> (1 VI 2018).

²⁰ *Міського голову Одеси та його заступника затримано*, <https://nabu.gov.ua/novyny/miskogo-golovu-odesy-ta-yogo-zastupnyka-zatrymano> (1 VI 2018).

Narodowa Agencja ds. Zapobiegania Korupcji, w odróżnieniu od NABU, pełni funkcje prewencyjną oraz nadzorczo-kontrolną. Jej głównymi zadaniami w tym zakresie są kreowanie strategii polityki antykorupcyjnej państwa oraz weryfikacja wiarygodności oświadczeń majątkowych urzędników państwowych. Po uchwaleniu październikowej ustawy, rząd ukraiński podjął formalną decyzję o utworzeniu NAZK 18 III 2015 r. Władzę w NAZK sprawować miała kolegialna rada złożona z 5 członków mianowych przez rząd. Ponownie jednak, jak w przypadku NABU, oficjalne rozpoczęcie pracy instytucji odbyło się z olbrzymim opóźnieniem, ku otwarciu deklarowanemu niezadowoleni zachodnich partnerów Ukrainy. Ambasador UE na Ukrainie Jan Tombiński stwierdził w lutym 2016 r., kiedy wciąż wokół NAZK trwały paraliżujące ją polityczne targi, że nie może zrozumieć dlaczego nie można było utworzyć NAZK w przeciągu ostatnich 8 miesięcy. „To kwestia woli politycznej, nie ma żadnych technicznych przeszkód uniemożliwiających jej utworzenie. Agencja nie może działać, ponieważ komuś zależy na tym, by ona nie pracowała” – zaznaczył ambasador²¹. Oficjalnie, rozpoczęcie pracy NAZK, w połączeniu z nieudaną²² inauguracją powiązanego z nią systemu e-deklaracji majątkowych dla urzędników, nastąpiło dopiero 15 VIII 2016 r.²³. Bałagan organizacyjny związany z inicjacją systemu e-deklaracji, a także szerzej niekorzystny klimat wokół kierownictwa NAZK nie uszedł uwadze przedstawicieli organizacji pozarządowych. W liście otwartym skierowanym do rządu Ukrainy, którego sygnatariuszami były Transparency International Ukraine, Automajdan, Centrum Przeciwdziałania Korupcji oraz Antykorupcyjna Grupa Reanimacyjnego Pakietu Reform, stwierdzono, że przez rok pracy kierownictwo NAZK świadomie sabotowało pracę organu, w tym, nie sprawowało właściwego nadzoru nad systemem e-deklaracji, który, ich zdaniem, w dalszym ciągu (wówczas, stanem na marzec 2017 r.) nie funkcjonował w zgodzie z prawem. Np. nie było w nim, wymaganych ustawą o zapobieganiu korupcji, deklaracji majątkowych funkcjonariuszy SBU. W związku z szeregiem naruszeń i nieprawidłowości w pracach NAZK, autorzy listu domagali się od rządu odwołania kierownictwa organu oraz zmiany jego struktury poprzez zniesienie kolegialnego

²¹ *Посол ЄС: відсутність політичної волі перешкоджає створенню антикорупційного агентства*, <https://www.radiosvoboda.org/a/news/27562562.html> (1 VI 2018).

²² System informatyczny e-deklaracji utworzony dla NAZK nie uzyskał certyfikatu bezpieczeństwa ze strony Państwowej Służby Łączności Specjalnej i Ochrony Informacji. 15 VIII został on uruchomiony bez wymaganego certyfikatu w trybie testowym. 23 VIII został on odłączony, a ponowny start systemu nastąpił 1 IX. Więcej: P. Żochowski, R. Sadowski, *Korupcyjny węzeł gordyjski na Ukrainie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-08-24/korupcyjny-wezel-gordyjski-na-ukrainie> (1 VI 2018).

²³ *Рішення No 1 Про початок діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції*, https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no_1_rishennya_14.08.2016_pro_pochatok_roboty_nazk_0.pdf (1 VI 2018).

organu decyzyjnego na drodze odpowiedniej nowelizacji ustawy o zapobieganiu korupcji²⁴.

Powołana uchwałą rządową z 24 II 2016 r.²⁵ na mocy ustawy z 10 XI 2015 r.²⁶ Narodowa Agencja do spraw Poszukiwania i Rozporządzania Aktywami Pochodzącymi z Przeszłości Korupcyjnych (ARMA) pełni kompleksowy zakres funkcji dotyczących zarządzania aktywami przejętymi przez państwo w wyniku ujawnienia przestępstwa korupcyjnego (poszukiwanie, konfiskata oraz zarządzanie nim). Instytucja ta powstała jako jeden z warunków liberalizacji reżimu wizowego Ukrainy z Unią Europejską. Pierwsza konfiskata majątku na rzecz ARMA miała miejsce 6 X 2017 r.²⁷. Z początkiem 2018 r., ARMA zarządzała 125 przejętymi aktywami, z czego 76% stanowiły nieruchomości²⁸.

Analizując systemowe uwarunkowania reformy antykorupcyjnej na Ukrainie zauważyć można, że utworzono dwa z trzech głównych wymiarów jej instytucjonalnego funkcjonowania – śledczy (NABU, docelowo we współpracy z utworzonym Państwowym Biurem Śledczym Ukrainy, którego działalność ma się rozpocząć jesienią 2018 r., NAZK oraz ARMA) i oskarżycielski (SPA). Brakuje jednak dopełnienia w postaci wymiaru sądowego. Sprawa utworzenia niezależnego Sądu Antykorupcyjnego jest przedmiotem jednej z najbardziej zajadłych obecnie debat politycznych na Ukrainie. Jest to również jeden z absolutnie kluczowych punktów w planie reform, którego realizacji domagają się zachodni partnerzy Ukrainy. Jest ona również częścią szerszej zakrojonej reformy ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości. Proces ten jest jednak bardzo powolny, ze względu na panujący wśród ukraińskiej klasy politycznej konsensus co do nieprzeprowadzania radykalnych zmian, uderzających w interesy wszystkich uczestników gry, ale także z uwagi na silną presję środowiska sędziowskiego na Ukrainie²⁹. Ukraińskie władze w memorandum do Międzynarodowego Funduszu Walutowego z 2 III 2017 r. zobowiązały

²⁴ *За провал е-декларування Уряд має звільнити керівництво НАЗК – активісти*, <https://antac.org.ua/publications/za-proval-e-deklaruvannya-uryad-maje-zvilnyty-kerivnytstvo-nazk-aktyvisty/> (1 VI 2018).

²⁵ *Постанова від 24 II 2016 р. № 104 Про утворення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів*.

²⁶ *Закон України Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів*, „Відомості Верховної Ради” 2016, № 1, ст. 2.

²⁷ *Національному агентству вперше передано в управління арештоване майно*, <https://arma.gov.ua/news/typical/natsionalnomu-agentstvu-vpershe-peredano-v-upravlinnyya-areshtovane-mayno> (2 VI 2018).

²⁸ *В АРМА розповіли, скільки арештованого майна прийняли в управління*, <https://www.pravda.com.ua/news/2018/02/12/7171320/> (4 VI 2018).

²⁹ P. Źochowski, M. Jarosiewicz, *Walka z korupcją na Ukrainie – w oczekiwaniu na rezultaty*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-07-12/walka-z-korupcja-na-ukrainie-w-oczekiwaniu-na-rezultaty#_ftn17 (4 VI 2018).

się, że odpowiednie ustawy dotyczące Sądu Antykorupcyjnego zostaną przyjęte przez parlament do czerwca 2017 r., tak, aby efektywna praca sądu mogła się rozpocząć w marcu 2018 r.³⁰. Prezydencki projekt ustawy o Sądzie Antykorupcyjnym skierowany do Rady Najwyższej ze znaczącym opóźnieniem wobec obietnic, w grudniu 2017 r., został poddany ostrej krytyce ze strony przedstawicieli MFW, Banku Światowego, a także Komisji Europejskiej. Według zachodnich instytucji, projekt ten stał w sprzeczności z zaciągniętymi przez Ukrainę zobowiązaniami co do kształtu reformy antykorupcyjnej i wymiaru sprawiedliwości, podważał niezbędną dla prawidłowego funkcjonowania niezależność Sądu Antykorupcyjnego³¹. Stanem na czerwiec 2018 r., Ukraina w dalszym ciągu nie uchwaliła niezbędnej ustawy tworzącej oddzielny filar sądownictwa antykorupcyjnego.

Omówiony powyżej zakres przeprowadzonych reform na Ukrainie każe wnioskować, iż przyjmowanie kolejnych aktów prawnych przez ukraiński parlament, a także ich późniejsza realna implementacja, odbywają się głównie z uwagi na naciski płynące z zachodnich instytucji, od których wsparcia finansowego, w dużej mierze, zależą polityczne losy obecnej władzy na Ukrainie. Utworzony obecnie system antykorupcyjny jest fragmentaryczny i działa nieefektywnie. Nieprecyzyjne nakreślenie ram prawnych dla funkcjonowania poszczególnych instytucji powoduje, iż ich kompetencje nakładają się wzajemnie na siebie, a w obliczu trwającej rywalizacji o wpływy polityczne, wewnętrzna walka pomiędzy nimi prowadzi do celowej obstrukcji prac, czego koronnym przykładem jest konflikt pomiędzy kontrolowanymi przez obóz prezydencki SBU i PGU, a niezależnymi od woli Poroszenki NABU i SPA. Przyszłość walki z korupcją na Ukrainie zależy przede wszystkim od siły nacisku zachodnich instytucji, głosu niezależnych aktywistów zrzeszonych w licznych pozarządowych organizacjach strażniczych monitorujących korupcję na Ukrainie, w końcu zaś – woli politycznej większości parlamentarnej oraz decyzji prezydenta. Bez zgodnego kursu obranego przez społeczeństwo, władzę oraz instytucje międzynarodowe, korupcja może okazać się frontem jeszcze trudniejszym, niż ten, z którym zмага się państwo ukraińskie na wschodzie.

³⁰ https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Меморандум_МВФ_Київ,_2_березня_2017.pdf (4 VI 2018).

³¹ S. Matuszak, *Ukraina: ultimatum Zachodu wobec skorumpowanych elit*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-01-24/ukraina-ultimatum-zachodu-wobec-skorumpowanych-elit> (4 VI 2018).

Abstract

Paweł Terpiłowski

Political context of anti-corruption reform in Ukraine

This article covers key political factors concerning the ongoing process of anti-corruption reform in Ukraine. It describes the importance and need of such reform and addresses implemented bills, new institutions introduced with them, conducted tasks and overall perspective of state of reform as in July 2018. The main thesis underlined in article is the crucial role of political will among the Ukrainian policy-makers in implementing legislative mechanisms to effectively combat the issue of corruption in Ukraine.

Keywords: Ukraine, politics, reform, corruption, law

References

- Corruption Perceptions Index 2013*, <https://www.transparency.org/cpi2013/results>.
- Dodatkwowi rozjasnennia szczodo incydentu za uczasti pracivnykiw HPU 12 serpnia (wideo)*, <https://nabu.gov.ua/novyny/dodatkovi-rozjasnennya-shchodo-incydentu-za-uchasti-pracivnykiw-gpu-12-serpnia-video>.
- Iwański T., *Paraliz instytucji antykorupcyjnych na Ukrainie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-11-22/paraliz-instytucji-antykorupcyjnych-na-ukrainie>.
- Lucenko rozpowiw pro rezul'taty obszuku w NABU*, <https://www.pravda.com.ua/news/2016/08/5/7116982>.
- Matuszak S., *Ukraina: ultimatum Zachodu wobec skorumpowanych elit*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-01-24/ukraina-ultimatum-zachodu-wobec-skorumpowanych-elit>.
- Memorandum MWF Kyjiw, 2 bereznia 2017, https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Меморандум_МВФ_Київ,_2_березня_2017.pdf.
- Mis'koho holowu Odesy ta joho zastupnyka zatrymano*, <https://nabu.gov.ua/novyny/miskogo-golovu-odesy-ta-yogo-zastupnyka-zatrymano>.
- Nacional'nomu ahentstwu wpersze peredano w upravlinnia aresztowane majno*, <https://arma.gov.ua/news/typical/natsionalnomu-agentstvu-vpershe-peredano-v-upravlinnya-areshtovane-mayno>.
- Obszuk HPU w NABU: protyzakonna uchwala Peczers'koho sudu faktyczno dozvolaje wyluczyty bud'-jaki materialy, dokumenty czy elektronne nosiji*

- w prymiszczenni Biuro, <https://nabu.gov.ua/novyny/obshuk-gpu-v-nabu-pro-tyzakonna-uhvala-pecherskogo-sudu-faktychno-dozvolyye-vyluchyty-bud>.
- Olszański T., Żochowski P., *Wyboista droga. Trudny proces ukraińskich reform*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-12-03/wyboista-droga-trudny-proces-ukrainskich-reform#>.
- Posol JES: widсутnist' politycznoji woli pereshkodzaje stworenniu antykorupcijnoho ahentstwa*, <https://www.radiosvoboda.org/a/news/27562562.html>.
- Postanowa wid 24 II 2016 r. № 104 Pro utworennia Nacional'noho ahentstwa Ukrainy z pytan' wyjawlennia, rozszuku ta uprawlinnia aktywamy, oderzany my wid korupcyjnych ta inszych zloczyniw.
- Prezydent predstavyyw „Stratehiju reform-2020”: Meta reform – czlenstwo w JES*, <http://www.president.gov.ua/news/prezident-predstaviv-strategiyu-reform-2020-meta-reform-chle-33755>.
- Rezolucja Rady Europy Nr (97) 24 w sprawie dwudziestu zasad wiodących w walce z korupcją.
- Piowar P., *Wojciech Balczun o pracy na Ukrainie: krew, pot i łzy*, <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/wojciech-balczun-o-pracy-na-ukrainie-krew-pot-i-lzy/ll0v8cw>.
- Riszennia No 1 Pro poczatok dijal'nosti Nacional'noho ahentstwa z pytan' zapobihannia korupcii, https://nazk.gov.ua/sites/default/files/no_1_rishennya_14.08.2016_pro_pochatok_roboty_nazk_0.pdf.
- Sprawa Martynenka*, <https://nabu.gov.ua/novyny/sprawa-martynenka>.
- Sprawa riukzakiw: zatrymano eks-zastupnyka ministra ta szcze dwoch osib za pidozroju u roztrati 14 mln hrn*, <https://nabu.gov.ua/novyny/sprawa-ryukzakiv-zatrymano-eks-zastupnyka-ministra-ta-shche-dvoh-osib-za-pidozroyu-u-roztrati>.
- Szef CBA na Ukrainie: „Korupcja jest tu częścią systemu funkcjonowania państwa”. A w Polsce...?*, <https://wpolityce.pl/polityka/242027-szef-cba-na-ukrainie-korupcja-jest-tu-czescia-systemu-funkcjonowania-panstwa-a-w-polsce>.
- U HPU kazut', szczo specnaz NABU pobyyw jiji spiwrobitnykiw*, <https://www.pravda.com.ua/news/2016/08/13/7117651/>.
- Ukaz Prezydenta Ukrainy Pro pryznaczennia A. Sytnyka Dyrektorom Nacional'noho antykorupcijnoho biuro Ukrainy.
- W ARMA rozpowily, skil'ky arestowanoho majna pryjnialy w uprawlinnia*, <https://www.pravda.com.ua/news/2018/02/12/7171320/>.
- Wiktor Szokin pidpysaw nakaz pro utworennia Specializowanoji antykorupcijnoji prokuratury*, https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=162533.
- Zakon Ukrainy Pro Nacional'ne ahentstwo Ukrainy z pytan' wyjawlennia, rozszuku ta uprawlinnia aktywamy, oderzany my wid korupcyjnych ta inszych zloczyniw.

Zakon Ukrainy Pro Nacional'ne antykorupcyjne biuro Ukrainy.

Zakon Ukrainy Pro wnesennia zmin do dejakych zakonodawczych aktiw Ukrainy szczo do zabezpeczennia dijal'nosti Nacional'noho antykorupcijnoho biuro Ukrainy ta Nacional'noho ahentstwa z pytan' zapobihannia korupcji.

Zakon Ukrainy Pro zapobihannia korupcji.

Zakon Ukrainy Pro zasady derzawnoji antykorupcijnoci polityky w Ukraini (Antykorupcyjna stratehija) na 2014-2017 roky.

Za prowal e-deklaruwannia Uriad maje zwil'nyty kerivnytstvo NAZK – aktywisty, <https://antac.org.ua/publications/za-proval-e-deklaruvannya-uryad-maje-zvilnyty-kerivnytstvo-nazk-aktyvisty/>.

Żochowski P., Jarosiewicz M., *Walka z korupcją na Ukrainie – w oczekiwaniu na rezultaty*, https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2017-07-12/walka-z-korupcja-na-ukrainie-w-oczekiwaniu-na-rezultaty#_ftn17.

Żochowski P., Sadowski R., *Korupcyjny węzeł gordyjski na Ukrainie*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-08-24/korupcyjny-wezel-gordyjski-na-ukrainie>.

Paweł Terpiłowski – mgr stosunków międzynarodowych, doktorant w Zakładzie Badań Wschodnich w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0003-3646-1995

