

Олександр Маркович БАНДУРКА,

доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, заслужений юрист України, професор кафедри теорії та історії держави і права факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, Харків, Україна;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-0240-5517>;

Олексій Миколайович ЛИТВИНОВ,

доктор юридичних наук, професор, заслужений працівник освіти України, завідувач кафедри кримінального права і кримінології факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, Харків, Україна;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2952-8258>

ПРО КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ЗАХОДІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Для сьогоднішньої України найбільш важливим є питання щодо методів викорінювання корупції з життя суспільства. Його актуальність визначається не лише негативними соціальними наслідками цього явища, а й фактом появи останнім часом небезпечних заяв про те, що корупція є не відхиленням, а специфічною формою державного устрою України [1, с. 17]. Тому аналіз критеріїв оцінки системи сучасних національних заходів протидії корупції є надважливим завданням сучасної науки.

У спеціальній літературі описано підхід, відповідно до якого заходи для активної протидії корупції можна поділити на дві загальні групи. До першої групи входять заходи боротьби із зовнішніми проявами корупції (хабарами конкретних чиновників), з уже існуючою корупцією, з конкретними корупціонерами. Другу групу складають заходи боротьби з інституціональними передумовами, що обумовлюють корупцію, з потенційною корупцією, з тим безособовим корупціонером, на якого може за деяких умов перетворитися чиновник. Реальність «багатше» запропонованої типології. Тому на практиці стратегія системного усунення причин корупції може містити в собі протидію конкретним корупціонерам, а стратегію «війни» з корупцією, нехай і у фрагментарному вигляді, орієнтована й на усунення її причин. Однак «ядра» у підходів все-таки різні [2, с. 255–256]. На цій різниці й заснована типологія, автори якої виділяють і докладно розглядають на закордонних прикладах такі види антикорупційних стратегій:

- стратегію системного усунення причин корупції;
- стратегію «війни»;
- змішані стратегії протидії корупції;
- стратегію «свідомої пасивності» [2, с. 255–305].

Незважаючи на гадану простоту та безвитратність стратегії «свідомої пасивності», не можна ігнорувати весь комплекс потенційних проблем і ускладнень, пов'язаних із реалізацією цієї стратегії. Крім того, вона не повинна розглядатись як варіант довгострокового вирішення проблеми корупції. Чим більший період часу, на який ухвалюється цей підхід, тим більша ймовірність одержати негативний результат.

Стратегія «війни» також не може виступати як довгострокова концепція боротьби з корупцією. Вона має тенденцію якісно змінювати корупцію,

«витісняючи» її зі звичних сфер і форм у нові, більш витончені та потайливі. Таким чином, стратегія «війни» може застосовуватися тільки як короткостроковий півзахід наведення порядку для подальшої якісної зміни курсу в антикорупційній кампанії.

У свою чергу, незважаючи на всі недоліки, позитивний потенціал стратегії системного усунення причин корупції уявляється досить значним. Вплив саме на причини, а не симптоми проблеми здається логічно кращим, у чому й полягає принципова перевага цієї стратегії.

Як слушно зауважує Ю. Ю. Орлов, у точці біфуркації (початок 1990-х рр.) корупції в Україні можна було не допустити її виникнення відносно легко, задіявши фактори альтернативної структуризації – оптимізацію чисельності держапарату, підвищення посадових окладів, посилення виконавської дисципліни, активізацію правоохоронної практики тощо. Сьогодні комплекс таких заходів уже не може принести очікуваних результатів, оскільки подолання сучасної корупційної соціальної «пухлини» передбачає не лише необхідність вибудовування альтернативних управлінських структур, вільних від корупції, а й, насамперед, демонтаж сталі корупційних зв'язків. Виходячи із «занедбаності» ситуації, такий демонтаж потребує застосування:

- на першому етапі – радикальних («хірургічних») заходів: скорочення корупціогенних посад, люстрації чиновників, якісного вдосконалення правоохоронної практики, усунення економічних умов для корупції, формування механізмів громадського контролю, показових судових процесів, використання можливостей засобів масової інформації тощо;

- на другому етапі – тривалої системної реабілітаційної та профілактичної роботи, до проведення якої мають бути залучені церква, установи освіти, а також структури громадянського суспільства – політичні партії й рухи, громадські організації й об'єднання, профспілки, трудові колективи, засоби масової інформації [1, с. 12–13].

Таким чином, Україна потребує об'єднання двох підходів у національній антикорупційній стратегії – стратегії «війни» та стратегії системного усунення причин корупції.

Визначившись із характером запроваджуваних заходів, який буде першим критерієм оцінки заходів, слід визначити напрямки, за якими їх необхідно

здійснювати, з метою надання системності цій діяльності. Фахівці виділяють принаймні шість елементів, особливо важливих для ефективного подолання корупційної злочинності.

По-перше, країна повинна мати дієві чіткі закони й нормативні акти, прості та надійні для виконання. Це у свою чергу вимагає наявності судових органів, належним чином фінансованих і незалежних від політичного тиску, а також чесних, добре підготовлених і адекватно оплачуваних працівників регулятивних органів, суддів, прокурорських працівників і працівників правозастосовчих органів.

По-друге, слід виключити необов'язковий контроль над економікою та скоротити обсяг державного втручання в економіку. Скорочення обсягу втручання й адміністрування з боку держави зменшує потенціал для корупції. Наприклад, чим менше ліцензій потрібно надати та чим менше дозволів потрібно одержати, тем менше залишається можливостей для вимагання й давання хабарів.

По-третє, потрібно створити належним чином контрольовану, чітко регульовану та конкурентоспроможну фінансову систему, яка функціонує на комерційній основі й не піддану впливу рішень, що стосуються надання кредитів і що засновані на особистих або політичних зв'язках.

По-четверте, підвищити прозорість і підзвітність діяльності уряду та процесу ухвалення рішень. Потужний засіб протистояння корупції полягає в тому, щоб висвітлювати діяльність уряду, публікуючи інформацію про його роботу й ухвалені рішення, підключити громадськість до ухвалення таких рішень. Сюди слід також додати вільну й резонуючу пресу, яка може внести свій неоціненний внесок.

По-п'яте, розробити надійну систему державних служб із суворими правилами щодо «конфлікту інтересів» (тобто використання посадового положення в особистих інтересах), що відповідають санкціями за посадові злочини й адекватною компенсацією працівникам. Останній момент може викликати найбільші складнощі в країнах, що розвиваються та зазнають нестачі коштів для виплати своїм державним службовцям адекватного жалування. У деяких країнах може виявитися необхідність скоротити кількість чиновників, що дозволило б виплачувати їм більш високу заробітну плату.

І, нарешті, реформа етичних норм включає в себе прийняття кодексу поведінки для урядовців і судових посадових осіб, а також прийняття правил розкриття фінансової інформації, вкрай необхідних щоб вселити людям довіру до державних чиновників і демократичних інститутів.

Ці напрямки в поєднанні з напрямками Конвенції ООН проти корупції, які стали світовим стандартом у запобіганні та протидії корупції, є другим критерієм оцінки заходів протидії корупції.

Грунтовне дослідження, проведене фахівцями Інституту прикладних гуманітарних досліджень, дозволило отримати певні висновки щодо діяльності з розроблення, прийняття та виконання національних антикорупційних стратегій або документів, які містять стратегічні заходи з подолання корупції.

Тексти попередніх нормативно-правових актів, що містили в собі антикорупційні заходи, мали низку недоліків, зокрема:

- невідповідність деяких запланованих заходів фінансовим можливостям держави;
- методологічні вади;
- відображали ставлення до корупції як до суто кримінального явища, невід'ємної частини проблеми економічної та організованої злочинності;
- нечіткість, розмитість формулювань;
- розбіжності у змісті стратегій (концепцій) і планів дій (заходів) з їх реалізації;
- недоліки у процедурі прийняття нормативно-правових документів, зокрема існувала закритість влади під час ухвалення відповідних документів, не враховувався досвід попередніх стратегій.

Крім національних стратегій і планів дій до них ухвалювалася також низка нормативно-правових актів, спрямованих на подолання корупції, що свідчить про низьку якість цих документів, які не охоплювали всі необхідні сфери подолання корупції, та про відсутність єдиної цілісної та комплексної державної політики у сфері протидії корупції.

Основною проблемою імплементації попередніх стратегій був, з одного боку, саботаж виконавців відповідних заходів, а з іншого – відсутність належного контролю за їх виконанням. Серед причин неналежного виконання попередніх стратегій на початковому етапі можна назвати:

- відсутність на певному етапі розуміння корупції як соціального, а не правового явища та її негативних наслідків як для конкретного громадянина, так і для суспільства в цілому;
- відсутність досвіду протидії корупції та відповідних фахівців у цій сфері;
- постійну змінюваність форм корупції;
- відсутність системності, комплексності та послідовності в боротьбі з корупцією;
- нереальність запланованих заходів у боротьбі з корупцією строкам їх виконання;
- занадто загальний вигляд поставлених завдань.

На наступних етапах розвитку держави, коли була отримана потужна підтримка з боку міжнародних організацій та експертів, причинами невиконання антикорупційних стратегій були:

- криза виконавчої влади;
- недоліки законодавства, стратегій і планів їх виконання;
- високий рівень корупції та її вигідність практично всім;
- відсутність реальної мотивації подолання корупції в органів, які на це уповноважені;
- спотворені підходи до заходів, спрямованих на подолання корупції, вибірковість та імітація антикорупційних заходів.

На думку експертів-політологів, в Україні загалом, у всіх сферах діяльності, існує криза запровадження реформ, тобто вади з імплементацією антикорупційної політики є частиною системних вад запровадження реформ у суспільстві. Основними причинами та умовами, які заважали ефективному впровадженню антикорупційних стратегій, називаються

відсутність політичної волі на подолання корупції та поверховий і не фаховий підхід до формування національних стратегій і планів дій, відсутність реального механізму контролю та моніторингу виконання відповідних заходів і єдиного координуючого органу в цій сфері [3].

Отже, наявність цих та інших недоліків є третім критерієм оцінки системи антикорупційних заходів в Україні. Саме цей підхід має бути покладено в основу комплексного аналізу ефективності системи протидії корупції, яку складають заходи та суб'єкти антикорупційної діяльності в країні.

Список бібліографічних посилань

1. Орлов Ю. Ю. Деякі закономірності самоорганізації в соціально-правових системах (на прикладі корупції). *Науковий вісник національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 3. С. 3–24.
2. Антикоррупционная политика: учеб. пособие для студентов фак. гос. упр./Регион. обществ. фонд «Информатика для демократии»; под ред. Г. А. Сатарова. М.: СПАС, 2004. 367 с.
3. Попередні антикорупційні стратегії // Інститут прикладних гуманітарних досліджень: офіц. сайт. URL: http://www.iahr.com.ua/files/works_docs/129.pdf (дата звернення: 12.02.2017).

Одержано 13.02.2017