***І. Беззуб, мол. наук. співроб. НЮБ НБУВ***

**Антикорупційна політика в Україні**

Демократичні перетворення, що нині відбуваються в Українській державі, супроводжуються складними процесами реформування політичних, економічних і правових відносин. Однією з найважливіших складових цього вкрай непростого процесу є запобігання та протидія корупції.

Корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливлюючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку.

Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об’єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. З початку 1990-х років урядами України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них неадекватні санкції, які не могли служити заходом стримування вчинення злочинів потенційними корупціонерами. Тому такі заходи, як показують результати численних національних і закордонних досліджень, жодним чином не вплинули на стан та рівень корупції, який з кожним роком тільки збільшувався.

Так, саме корупція, за даними цих досліджень, стала однією з причин, що призвели до масових протестів в Україні наприкiнцi 2013 – на початку 2014 р. Згідно з результатами соцдослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 р., 36 % українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами дослідження громадської думки, проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкiнцi 2013 р., корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення i викликала особливе занепокоєння у 47 % громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою країну однією з найбільш корумпованих у свiтi: у 2012 i 2013 р. Україна займала 144 місце з 176 країн, у яких проводилися дослідження, у 2014 р. – 142 з 175 позицій, опинившись на одному щаблі з Угандою та Коморськими островами.

Такий високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється вiдсутнiстю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності, про що говорить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов’язань щодо запровадження антикорупційних стандартів: з 25 рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO), наданих за результатами першого та другого раундів оцінювання, виконано лише 13, незважаючи на шість років роботи й три раунди оцінювання прогресу, а з 16 рекомендацій, наданих за результатами третього раунду, виконано лише три. Ключовi рекомендації GRECO та ЄС щодо утворення антикорупційних інституцій, проведення реформ прокуратури, державної служби, створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів та доброчесності активів посадовцiв залишилися невиконаними.

Вiдсутнiсть усупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану ефективності стратегії та невизначеність алгоритму моніторингу та оцінювання виконання програмного документа (яким чином контролюватиметься та висвітлюватиметься робота Національного антикорупційного комітету, як громадянське суспільство впливатиме на його діяльність) стали основними причинами неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки як основного програмного документа в антикорупцiйнiй сфері (затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001).

Не вiдповiдав міжнародним стандартам щодо органiв, уповноважених на формування та реалiзацiю антикорупцiйної полiтики, нi за критерiями спецiалiзацiї, нi за критерiями незалежностi й розподiл функцiй мiж органами з рiзним правовим статусом та обсягом повноважень (окремими повноваженнями щодо формування та реалiзацiї антикорупцiйної полiтики були надiленi кiлька iнституцiй, серед яких Нацiональний антикорупцiйний комiтет, Мiнiстерство юстицiї України, урядовий уповноважений з питань антикорупцiйної полiтики). Крiм того, ряд функцiй у сферi антикорупцiйної полiтики взагалi не реалiзовувалися жодним державним органом, зокрема проведення на постiйнiй основi оцінювання стану справ з корупцiєю, монiторингу реалiзацiї державної антикорупцiйної полiтики, формування свiтогляду несприйняття корупцiї.

Не виконувалися в Українi також і вимоги мiжнародно-правових iнструментiв щодо партнерства влади та громадянського суспільства у сфері антикорупцiйної полiтики – залучення громадськості до процесу прийняття суспiльно важливих рiшень у сферi протидiї корупцiї вiдбувається здебiльшого у формi недiєвих консультацiй для формального виконання вимог законодавства.

Таким чином, можна констатувати, що в Україні фактично була відсутня ефективна стратегія протидії корупції, яка б враховувала гостроту проблеми та актуальність ситуації.

Вказані недоліки актуалізували необхідність ухвалити новий стратегічний документ, який би комплексно підійшов до розв’язання проблеми, визначив чіткі цілі, часові рамки й засоби їх досягнення, а також поєднав антикорупційні реформи з іншими, зокрема такими як судова реформа, реформа органів правопорядку, публічної служби, адміністративна тощо. Таким документом покликана стати нова Антикорупційна стратегія.

14 жовтня 2014 р. Верховна Рада України в другому читанні прийняла закони України «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів». Крім того, 16 вересня 2014 р. було прийнято Закон України «Про очищення влади», який передбачає механізми люстрації посадових осіб органів державної влади й місцевого самоврядування. 23 жовтня 2015 р. усі закони щодо боротьби з корупцією були підписані Президентом України П. Порошенком.

За словами Прем’єр-міністра А. Яценюка, ухвалені антикорупційні закони – це базові документи, які містять основні принципи як оголосити війну корупції та виграти її.

Ці закони були розроблені та впроваджені в життя на підставі, зокрема, рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO); антикорупційних рекомендацій Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС; рекомендацій Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії); пропозицій програми SIGMA. Указані рекомендації, у свою чергу, ґрунтуються на ключових міжнародних актах антикорупційного спрямування, більшість яких ратифіковано Україною. Так, згідно зі ст. 5 і 6 Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. держави-учасниці повинні розробляти й здійснювати ефективну скоординовану політику щодо протидії корупції та утворити з цією метою спеціально уповноважений орган (органи).

У Законі України «Засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» визначено вектор розвитку антикорупційної політики держави на середньострокову перспективу. Вказаний термін є цілком достатнім для того, щоб утілити реформи, які стануть стимулом для відродження української економіки. Успішна реалізація Антикорупційної стратегії дасть змогу знизити рівень корупції в Україні, підвищити рівень довіри населення до влади, підвищити рівень іноземних інвестицій в економіку держави, а також створити основу для подальшої антикорупційної реформи. По суті, це – комплексний документ про державну політику в питанні боротьби з корупцією, який чітко описує нинішню ситуацію з корупцією в державі й основні її фактори та дає рецепти, як цим факторам можна протидіяти.

Уперше Антикорупційна стратегія України, у якій закріплені напрями роботи державних органів на наступні чотири роки, визначена законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом.

Прийняття нового антикорупційного законодавства знаменує новий етап в антикорупційній політиці держави. Таку думку висловлювали і фахівці у сфері протидії корупції, і урядовці, і представники громадських організацій.

Особливо робився акцент на важливість врахування міжнародних рекомендацій.

Революційні зміни мають на меті комплексне реформування системи протидії корупції, відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав і гармонізують законодавство України з європейськими стандартами. Така стратегія реформи відповідає зобов’язанням, проголошеним Україною в Угоді про асоціацію з ЄС.

Як підкреслив заступник міністра юстиції України Р. Рябошапка, Стратегія – це найбільш консолідована «дорожня карта» з виконання міжнародних рекомендацій у сфері протидії корупції.

Ця Стратегія має на меті розв’язати назрілі в українському суспільстві корупційні проблеми, враховуючи численні міжнародні рекомендації, наголосив голова Комітету ВРУ з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією В. Чумак.

На думку доктора економічних наук О. Плотнікова, ухвалення антикорупційного пакета – це передусім сигнал широкому міжнародному співтовариству, що Україна нарешті почала рух у правильному демократичному напрямі.

Окремим напрямом антикорупційної реформи, визначеної Стратегією, є створення самостійного органу, який здійснював би оперативно-розшукову діяльність і досудове розслідування в кримінальних корупційних правопорушеннях. Правове підґрунтя для формування такого органу створює Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» (від 14 жовтня 2014 р. № 1698-УІІ). Антикорупційне бюро – це слідчий правоохоронний орган із повноваженнями здійснювати процесуальні, слідчі дії та оперативно-розшукову діяльність. Це, швидше, каральний орган. Його функції – збирати докази щодо можливої причетності до корупційних злочинів високопосадовців I–II категорій. Подібні структури існують у США, Польщі, Франції, Сінгапурі, Ізраїлі, Індії.

Народний депутат України П. Розенко (з 2 грудня 2014 р. міністр соціальної політики) вважав створення Антикорупційного бюро великим кроком уперед, однак зауважив, що, аби цей орган запрацював, потрібна неабияка політична воля. Бо головна проблема для України, на переконання політика, – практика застосування законів.

Створення органу, який би займався боротьбою з корупцією, є однією з вимог ЄС до України для отримання безвізового режиму. У Євросоюзі вважають, якщо є проблема, значить, має бути й установа. На важливості створення Антикорупційного бюро в Україні наголосив і віце-президент США Д. Байден.

Доцільно акцентувати увагу на появі в національному правовому полі, крім органу протидії корупції, яким є бюро, також і органу запобігання корупції. Таким органом є Національне агентство з питань запобігання корупції, на яке згідно зі ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції» (від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII) покладено: здійснювати контроль за виконанням законодавства з питань етичної поведінки, запобігати та врегульовувати конфлікт інтересів у діяльності службовців; здійснювати перевірки декларацій осіб, їх зберігання та оприлюднення, проводити моніторинг способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; здійснювати співпрацю з викривачами, вживати заходів щодо їх захисту, притягувати до відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав, тощо.

Національне агентство з питань запобігання корупції – центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики.

Отже, за прогресивним задумом нинішніх реформаторів від влади ситуацію покликані кардинально змінити новостворювані структури: Національне антикорупційне бюро й Національне агентство з питань запобігання корупції. Безумовним плюсом можна вважати те, що обидва очільники та члени цих структур обираються й призначаються на конкурсних засадах.

Разом з тим політолог В. Небоженко вважає, що в країні створюються паралельні органи з протидії корупції, а неминуча конкуренція цих органів зробить боротьбу з нею малоефективною.

З метою створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики Кабінет Міністрів затвердив Державну програму про реалізацію принципів державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки (постанова № 265 від 29 квітня 2015 р.).

Виконання Програми дасть змогу здійснити невідкладні заходи з проведення антикорупційної реформи: забезпечити формування та реалізацію державної антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинники, які її обумовлюють, упровадити ефективний моніторинг і координацію реалізації антикорупційної політики незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства; зменшити вплив корупціогенних ризиків на діяльність органів законодавчої влади, посилити громадський контроль за їхньою діяльністю; створити ефективні механізми запобігання корупції, конфлікту інтересів, порушенню етичних стандартів поведінки та забезпечити контроль за дотриманням правил щодо доброчесності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, іншими особами, утворити з цією метою Національне агентство з питань запобігання корупції; посилити ефективність діяльності органів судової влади та системи кримінальної юстиції в переслідуванні осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечити ефективну роботу Національного антикорупційного бюро України; сприяти усуненню корупційних передумов ведення бізнесу, сформувати в суспільстві ідеї нетерпимості до корупції, підвищити рівень довіри населення до влади; забезпечити виконання рекомендацій міжнародних антикорупційних моніторингових механізмів, зокрема в рамках моніторингового механізму Конвенції ООН проти корупції, Групи держав проти корупції (GRECO), Антикорупційної мережі Організації економічної співпраці та розвитку для Східної Європи та Центральної Азії, імплементацію критеріїв у рамках виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами.

Згідно з Постановою, місцеві органи влади повинні подавати Нацагентству із запобігання корупції щорічно до 15 лютого, 15 квітня, 15 липня й 15 жовтня інформацію про стан виконання Програми. У свою чергу, Нацагентство має моніторити виконання програми й координацію органів влади з її виконання та щоквартально інформувати Кабмін про стан виконання Програми. Протягом двох місяців після затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді про реалізацію принципів антикорупційної політики мають бути підготовлені пропозиції щодо змін у Програму, а також висновків і рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації з корупцією.

На думку директора департаменту внутрішньої політики Міжнародного центру перспективних досліджень Я. Ковальчука, Кабмін, по суті, не прийняв чогось докорінно нового – просто нарешті було розписано, як затверджена півроку тому Антикорупційна стратегія втілюватиметься в життя, з конкретним планом заходів, «дедлайнами», відповідальними відомствами та джерелами фінансування (у більшості випадків обійшлися загальним формулюванням «з державного бюджету»). До речі, як зазначив директор Українського інституту аналізу та менеджменту політики Р. Бортник, під Держпрограму, на відміну від Стратегії, виділяється фінансування.

Такої ж думки й експерт Реанімаційного пакета реформ і консультант Програми розвитку ООН в Україні Р. Рябошапка. Він зазначив, що нова Держпрограма містить чіткий алгоритм дій із впровадження нещодавно прийнятого антикорупційного законодавства та конкретні реалістичні терміни виконання заходів. Значна частина програми присвячена інформаційним кампаніям про негативні наслідки корупції та просвітницьким заходам щодо протидії їй, що, на його думку, стало відповіддю на високу толерантність суспільства до корупції.

Але, наголошує директор Фундації «Відкрите суспільство» І. Сікора, нова антикорупційна Програма орієнтована переважно на вимірювання процесу боротьби з корупцією, замість конкретних і чітких результатів. Критерії для оцінювання успішності антикорупційної політики планують розробляти «по ходу», що дасть широкий простір для інтерпретації навіть мінімальних успіхів як великої перемоги.

Експертні оцінки Фундації «Відкрите суспільство» дають вагомі підстави стверджувати, що нова Програма має певні недоліки: повторення помилок, які були характерними для попередньої антикорупційної програми в частині зосередження уваги на процесі, а не на результатах; переважне ігнорування задекларованих стратегічних індикаторів Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», що була схвалена Президентом України; результативні показники не відповідають вимогам чинного законодавства, а саме вимогам Закону України від 18.03.2004 р. № 1621-IV «Про державні цільові програми», порядку їх розробки та виконання.

Фахівці в боротьбі з корупцією також наголошують, що однієї державної програми для подолання корупції недостатньо, необхідно щоб суспільство продовжувало активно контролювати та моніторити діяльність влади. Дослідження, яке Transparency International провело в Україні, виявило, що найактивнішу роль у протидії корупції в державі відіграє громадянське суспільство. Є співпраця з громадськими організаціями. Наприклад, антикорупційні закони дуже активно лобіює громадська ініціатива «Реанімаційний пакет реформ».

Багато експертів упевнені, що з ухваленням антикорупційних законів Україна запізнилася. Та краще пізно, ніж ніколи. Експерт Центру політико-правових реформ О. Банчук пророкує складний період боротьби з корупцією, бо «надто глибоко вона в’їлась у свідомість чиновників». Однак, переконаний експерт, буде значно складніше, якщо ці закони з якихось причин не діятимуть.

Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе лише за умови вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби з цим негативним явищем, насамперед успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Вивчення закордонних програм, що на практиці довели свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції.

Загалом питання боротьби з корупцією традиційно посідає одне з перших місць у політиці будь-якої країни. Щоправда, ефективність антикорупційних заходів у різних країнах різна.

Європейський Союз щорічно вимірює рівень корупції в країнах-членах. Найнижчий показник у країнах так званої старої демократії – західноєвропейських. Найвищі показники в країн Східної Європи, у Румунії, Болгарії, Балканських державах. Тобто там, де боротьба з корупцією має набагато коротшу історію. Експерти вважають, що досвід саме цих країн найбільш прийнятний для України.

Причини корупції для кожної з країн можуть відрізнятися, але головними серед них будуть невдало побудована система державного управління (або незакінчені реформи в системі органів державного управління), непрофесійність топ-менеджерів у державі, відверто недосконала судова система, політична корупція в парламенті, брак політичної волі національних лідерів щодо ефективного протистояння проявам корупції, насамперед проявам політичної корупції, слабкість інститутів громадянського суспільства.

Найдавніші традиції боротьби з корупцією має Велика Британія. Система антикорупційних механізмів тут урегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 р., закони про запобігання корупції – 1906 і 1916 р. – були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони потребують від посадових осіб доводити свою невинність.

Друга особливість – це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов’язаних з лобіюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною границь приватної й державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 р. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, що працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді, та інші аспекти громадського життя.

Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем.

Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У цьому випадку Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об’єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів.

Сінгапурська стратегія боротьби з корупцією відрізняється строгістю й послідовністю, ґрунтуючись на «логіці в контролі за корупцією»: «спроби викоренити корупцію повинні ґрунтуватися на прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість схилення особи до здійснення корумпованих дій».

У момент отримання незалежності в 1965 р. Сінгапур був країною з високою корупцією. Тактика її зниження була побудована на ряді вертикальних заходів: регламентації дій чиновників, спрощенні бюрократичних процедур, строгому нагляді над дотриманням високих етичних стандартів. Центральною ланкою стало автономне Бюро з розслідування випадків корупції, у яке громадяни можуть звертатися зі скаргами на держслужбовців і вимагати відшкодування збитків. Одночасно з цим було посилено законодавство, підвищена незалежність судової системи (з високою зарплатою та привілейованим статусом суддів), введені економічні санкції за давання хабара або відмову від участі в антикорупційних розслідуваннях, а також зроблені жорсткі акції аж до поголовного звільнення співробітників митниці й інших держслужб. Це поєднувалося з дерегулюванням економіки, підвищенням зарплат чиновників і підготовкою кваліфікованих адміністративних кадрів.

На сьогодні Сінгапур займає лідируючі місця у світі за відсутністю корупції, економічною свободою та розвитком.

Японський досвід боротьби з корупцією доводить, що відсутність єдиного кодифікованого акта, направленого на боротьбу з корупцією, не перешкоджає ефективному розв’язанню проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах.

Особливе значення японський законодавець надає заборонам відносно політиків, державних і муніципальних службовців. Вони, зокрема, торкаються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника відносно приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення.

Як і в Сінгапурі, японський законодавець встановлює суворі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій та інших політичних організацій, вводить жорстко регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів, встановлює суворий порядок фінансової звітності. Порушення положень закону спричиняє застосування санкцій.

У Японії, як і в багатьох країнах, одним з найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Японським державним службовцям гарантована гідна оплата праці. Велику увагу японський законодавець приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Так, із квітня 2000 р. у країні діє Закон «Про етику державних службовців».

Таким чином, у Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали: заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів); забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю й моральної дії на політиків з боку громадського суспільства).

Практично найбільший досвід боротьби з корупцією накопичено в США. Організована злочинність тут уперше стала предметом обговорення на «високому рівні» ще у 1929 р., коли її вивченням займалася так звана Комісія Цікершема. З того часу ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів і підкомітетів, що створювалися згідно з рішенням Конгресу чи президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю й корупцією розробляли рекомендації, що були покладені в основу федеральних законів.

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970 р. Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю, головним завданням якої є розробка загальнонаціональної програми дій. Керівну роль у діяльності по боротьбі з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

Законодавство США, як і Японії, передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

Напевно, найбільш ефективною є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією Італійської Республіки, де над розв’язанням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Парламент цієї країни заснував спеціальну Генеральну раду з боротьби з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною радою засновані окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією, окремо – Державне управління по боротьбі з мафією. До завдань цього колегіального органу входять: розробка стратегії щодо боротьби з організованою злочинністю та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо; раціоналізація ресурсів і коштів, відведених для організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих результатів у їх зв’язку з встановленими напрямами діяльності та, якщо необхідно, прийняття відповідних директив, спрямованих на усування недоліків або неефективних дій.

Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об’єднань громадян, засобів масової інформації. Зазначене управління надає можливість для участі в роботі інститутам соціального контролю.

Існує досить поширена думка, що корупцію можна перемогти за допомогою сильної держави, диктатури, репресій. Проте досвід Китаю, де показові розстріли урядовців, що прокралися, давно стали «справою звичайною», підтверджує зворотне. Репресивні заходи при уявній ефективності навряд чи дадуть бажаний результат – хабарників, якщо і зменшиться, то не набагато, а суми хабарів автоматично злетять до небес як платня за підвищений ризик. Крім того, репресивні заходи можуть призвести до різкого посилення однієї з «корпорацій чиновництва» – правоохоронних органів, які отримають монопольне право вирішувати, кого страчувати, а кого милувати…

Демократичний режим хоча й не гарантує свободи від корупції взагалі та хабарництва зокрема, але принаймні забезпечує більше можливостей для боротьби з нею. Громадянське суспільство, як інститут властивий демократичному режиму, здатний підвищити ефективність діяльності незалежних комісій з боротьби з корупцією. Успішно подібні органи функціонують у Гонконгу, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані.

Яскравим прикладом «культури прозорості» є Південна Корея. Так, з 1999 р. у Сеулі діє програма OPEN – система контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації, яка викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією.

Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, OPEN шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян, як необхідної умови існування корупції, виконує основне своє завдання – запобігання корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації.

Часто корупцію розглядають як продукт традиційної місцевої культури, тобто як щось непереборне. Але позитивний досвід Грузії, якій вдалося зробити прорив у цій сфері, перемістившись із 85 (у 2002 р.) на 55 місце (у 2013 р.) за рівнем корупції, доводить, що за бажання справитися з цим явищем можна.

Незалежне дослідження показує, що рівень корумпованості в Грузії в чотири рази нижчий, ніж у країнах Євросоюзу. У цій країні теж свого часу брали й давали хабарі. Знадобилося чотири чи п’ять років, аби зламати цю систему, змінити соціальний стереотип. І громадяни аж ніяк не жалкують, що зважилися на такі революційні перетворення. У 99 % опитаних грузинів у 2014 р. жодного разу не вимагали хабара. Сімдесят сім відсотків респондентів вважають заходи уряду в боротьбі з корупцією доволі ефективними, хоча й запізнілими.

Стратегія Грузії – готовий і – головне – реальний рецепт зниження рівня корупції. Найголовніше, стверджують дослідники грузинського феномена, запровадження «принципу єдиного вікна» для всіх державних служб, а відтак ліквідація ланцюжка, за яким треба було давати хабара кожному за будь-який папірець.

Грузинська влада ретельно проаналізувала, у яких службах процвітала корупція. Виявилося, що це, як і в Україні, державтоінспекція, санітарно-епідеміологічний нагляд, пожежна інспекція. Грузія ліквідувала дві останні служби, і, з огляду на статистику, кількість пожеж на її теренах жодним чином не збільшилася. Державтоінспекцію було реформовано за кращими європейськими зразками.

Важливим аспектом боротьби з корупцією грузинський уряд вважає підвищення заробітної плати чиновникам, адже від цього залежить мотивація співробітника. Спокуси отримати тюремний термін за хабар навіть у кілька доларів просто немає.

Основне ж досягнення цієї країни в тому, що вона досить швидко викорінила із свідомості своїх громадян потребу давати хабарі, бо за це в них теж «світить» кримінальна відповідальність.

Що ж змушує антикорупційний механізм працювати? Один з головних принципів – участь громадськості. Українці впевнені, що саме державі відведена першочергова роль у боротьбі з корупцією. Водночас у європейських країнах більшість опитаних вважають, що це обов’язок кожного громадянина. Саме в цьому криються кардинальні відмінності. Якщо кожний дев’ятий з десяти жителів, наприклад, Швейцарії чи Норвегії готовий повідомляти про випадки корупції, то 74 % українців заявляють, що не готові цього робити.

Свого часу в багатьох країнах усвідомили, що для ефективної боротьби з цією проблемою слід не тільки створювати державні інститути, а й кардинально змінювати ставлення до неї громадян. «Подолати менталітет мовчання» – одне з гасел латвійського досвіду боротьби з корупцією, першочерговим завданням якого було подолання толерантності людей до цієї проблеми. Схожим шляхом пішли і в Польщі: польський уряд запровадив Антикорупційну громадську картку, де в дуже доступній формі пояснювалося антикорупційне законодавство та чітко вказувалося, куди звертатися при виявленні тих чи інших випадків. Так само вчинила й Грузія.

Отже, як видно, за кордоном антикорупційне законодавство розвивається в бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на запобігання.

Аналізуючи особливості боротьби з корупційними злочинами у Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Італії, США, Грузії та інших країнах, можна сформувати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоднішній Україні:

1. Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика у сфері боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру.

2. Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації.

3. Незалежність судової влади. Такий підхід усебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великої Британії, Франції та інших країн.

4. Жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями з притягнення до відповідальності посадовців незалежно від їхнього місця в ієрархічній структурі влади.

Ці положення, на наш погляд, можуть являти собою фундамент успішної національної антикорупційної політики в Україні.

Прем’єр-міністр України А. Яценюк наголосив, що антикорупційна стратегія в Україні має будуватися за зразком польської, оскільки Києву потрібно мати таку ж чітку та виразну антикорупційну стратегію, яка є у Варшави. Для боротьби з корупцією Польща направить в Україну своїх експертів. Таке рішення було прийнято під час зустрічі директора польського Центрального антикорупційного бюро (CBA) П. Войтуніка з українським Прем’єр-міністром, а також лідерами українських Міністерства юстиції і Міністерства внутрішніх справ.

Допомогти Україні в боротьбі з корупцією готова і Франція. Французькі експерти підтримають Україну в боротьбі з відмиванням грошей, про що домовилися глави урядів двох країн А. Яценюк і Ф. Олланд під час зустрічі в Парижі 13 травня 2015 р.

Допомогу Україні в просуванні реформ і боротьбі з корупцією має намір надати також і уряд Німеччини, про що заявив посол ФРН в Україні К. Вайль.

Корупція є складним соціальним явищем, що вкрай негативно впливає на всі аспекти соціально-економічного та політичного розвитку держави, загрожує реалізації принципів верховенства права й соціальної справедливості, підриває основи демократії та порушує права людини.

Тому розв’язання проблеми корупції є одним з пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави.

Стратегічною метою антикорупційної політики є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини й громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення європейських соціальних стандартів і добробуту населення, зниження рівня корупції в Україні та усунення причин і умов, що її обумовлюють, відкритості та гласності при прийнятті рішень і оприлюдненні їх в засобах масової інформації, проведення громадського опитування та обговорення перед їх прийняттям.

Комплексне реформування системи протидії корупції повинно відбуватися відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав і гармонізувати законодавство України з європейськими стандартами. Така стратегія реформи відповідає зобов’язанням, проголошеним Україною в Угоді про асоціацію з ЄС.

***Перший крок на цьому шляху зроблено – створено правовий механізм, який відповідає міжнародним стандартам та ефективно працюватиме в умовах української юридичної системи в умовах сьогодення. Новації антикорупційного законодавства говорять про позитивні зрушення на шляху до декорумпізації українського суспільства.***