

Тема 7. АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА

- 1. Антикорупційна політика як функція держави**
- 2. Визначення і зміст антикорупційної політики**
- 3. Основні напрямки антикорупційної політики**
- 4. Формування та реалізація антикорупційної політики в Україні**

1. Антикорупційна політика як функція держави

Будь-яка держава має свої функції, які представляють собою основні завдання та напрямки його діяльності, тобто предметно конкретизують сенс держави як форми організації суспільства. Деякі з функцій держави, наприклад, функції оборони, національної безпеки, підтримки (охорони) громадського порядку - традиційні, оскільки необхідність саме їх здійснення послужила головною причиною зародження держави як історичної категорії. Вони і донині залишаються типовими для сучасної державності.

Хоча протягом століть змінювалося зміст цих функцій, самі вони навіть в глобалізованому світі зберігають своє значення. Є функції і відносно нові, що сформувалися в кінці XIX - початку XX ст. Такі, наприклад, соціальні функції - забезпечення обов'язковою освітою, безкоштовною охороною здоров'я, соціальне забезпечення та обов'язкове соціальне страхування, охорона природи та ін. Дані функції також стали досить типовими для сучасної державності. Не випадково в сучасній політичній (конституційно-правовій) мові закріпилося поняття "соціальна держава".

Залежно від історичних традицій, національних особливостей і суспільного ладу в тій чи іншій країні держава покладає на себе і інші функції. Наприклад, в СРСР безпосереднє господарювання, управління всіма економічними процесами та об'єктами становило монополію держави; настільки ж невід'ємною функцією було "комуністичне виховання"; в ряді країн існує функція охорони та підтримки домінуючою релігії (наприклад, у Греції) і т.д.

В даний час проблема оптимального "віяла" функцій держави та обсягу їх змісту обговорюється досить активно, фактично йдеться про два полярні світогляди - максимально повного державного контролю і настільки ж максимально повного "відходу держави" навіть зі звичних публічних сфер. Зрозуміло, що в принципі обидва ці світогляди ведуть до катастрофічних наслідків. У першому випадку - до тоталітаризму, у другому - до хаосу, а через нього - до диктатури. Але нас у даному випадку цікавить лише сам факт таких дискусій, які означають в якійсь мірі незадоволеність постіндустріального суспільства деякими тенденціями цивілізаційного властивості.

Одна з таких тенденцій - корумпування державного апарату. Дотепер поширена думка, що масштабна, системна корупція - властивість перехідних і слаборозвинених країн. Дійсно, в країнах з розвинутою ринковою економікою та усталеними демократичними інститутами ступінь корупції менше і в них порівняно невелика "низова", або побутова корупція, яка зазвичай найбільш яскраво демонструє розкладання державного апарату.

Однак сьогодні вже жодна країна не може вважати себе "застрахованою" від корупції. Світ глобалізується, а отже, корупція стає вже не проблемою окремих країн, а планетарною проблемою. І ця тенденція поступово все більше усвідомлюється.

Можна додати до цього ще, як мінімум, три очевидних аргументи, які свідчать про небезпеку корупції для всіх, а не тільки слаборозвинених і перехідних країн.

Аргумент перший. Взаємозалежність економік, в т.ч. фінансових ринків розвинених і частково країн, що розвиваються, не тільки представляє собою певне благо, дозволяючи вільно переміщатися капіталам, товарам і послугам, але й істотно підвищує ризик обвального руйнування світової економічної системи в разі краху хоча б одного з великих ринків. Немає потреби говорити, що сьогодні ринок може зруйнуватися внаслідок підвищення рівня його корупційності. Іншими словами, глобалізація економіки несе з собою і глобалізацію корупції.

Аргумент другий. Однією з головних загроз окремим країнам і міжнародній безпеці став тероризм. Але тероризм успішний багато в чому завдяки саме дрібним і великим корупційним операціям. Як у терориста, так і у корупціонера "немає батьківщини". У них є тільки особисті цілі, хоча для терористів-організаторів ці цілі артикулюються як "ідейні". Як би там не було, сплав тероризму з корупцією являє собою гримучу суміш, здатну підірвати національну і міжнародну безпеку.

Аргумент третій. Високий рівень корупції стає зручним приводом для політичних спекуляцій і легко приводить до влади сильного тоталітарного ладу. Зрозуміло, корупція в умовах диктатури і тотального контролю не зменшується, а тільки видозмінюється. Але, по-перше, усвідомлення суспільством масштабів корупції затушовується через закритість диктаторських режимів, а по-друге, навіть якщо таке усвідомлення виникає, воно не впливає на масштаби корупції, бо демократичні інститути вже не діють. Загроза встановлення подібних режимів небезпечна не тільки для самих перехідних країн, а й для їхніх сусідів, а також для всього світового співтовариства, бо нинішній устрій світового порядку, що включає, наприклад, поняття "країна-ізгой", істотно знижує рівень міжнародної безпеки.

Зрозуміло, сказане не означає, що багато держав - як розвинені, так і перехідні - не розуміють небезпек корупції. Мова йде лише про те, що

комплекси захисних заходів від корупції відображають трохи застарілий погляд на корупцію тільки як на різновид злочинів або дисциплінарних проступків. Цей погляд шкідливий тим, що сповідуючи його, держава консервує традиційні антикорупційні стратегії - "свідомої пасивності" або "війни".

Загальнолюдський прогрес зумовив радикальне підвищення корупційної небезпеки для всього світу. Але досягнення прогресу здатні служити і для вибудовування системи захисту від негативних явищ і загроз. Нова реальність зобов'язує по-новому поглянути і на арсенал засобів, які може протиставити суспільство корупційної небезпеки.

Корупція без постійної протидії їй має властивість розширюватися. Ось чому все більш природним для будь-якої держави стає здійснення постійної антикорупційної політики. Лише ця стратегія видається єдино ефективною в нинішніх умовах. При цьому вона не протиставляється застосуванню правового державного примусу до корупціонерів. Навпаки, це примус стає більш ефективним, оскільки вбудовується в загальну систему антикорупційного стримування.

Зокрема, проводячи антикорупційну політику, держава і суспільство можуть побачити, в чому полягають слабкості поліцейського, контрольного та судового механізмів і скорегувати ці механізми, а головне - мінімізувати корупційні прояви в самих юрисдикційних органах.

Державна антикорупційна політика України (далі – антикорупційна політика) формується і реалізується за умов, коли у суспільстві нівелюється різниця між правомірною та неправомірною поведінкою через розповсюдження правового нігілізму в країні. Таке становище вимагає зростання ваги несилкових (політичних, економічних, соціальних, енергетичних, екологічних, інформаційних тощо) складових забезпечення антикорупційної політики.

Ефективна боротьба проти корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення (комплекс нормативно-правових приписів, що регулюють механізми запобігання корупції, а також відповідальність за вчинення корупційних порушень), формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання. Побудова такої інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам (зокрема, конвенціям ООН та Ради Європи проти корупції, а також рекомендаціям ГРЕКО та Стамбульського плану дій антикорупційної мережі ОЕСР) і передовій світовій практиці, а також враховувати особливості української юридичної системи.

На високий рівень корупції в Україні впливає низка факторів, таких як непрозорість діяльності і не підзвітність органів державної влади; відсутність політичної волі щодо боротьби з корупцією, неефективна участь у цій боротьбі правоохоронних структур і органів національної безпеки держави; надзвичайна розгалуженість дозвільно-регуляторної системи; надмірний

вплив окремих олігархічних груп на прийняття державних рішень і кадрові призначення; неврегульованість конфлікту інтересів; відсутність правил професійної етики на публічній службі; низький рівень забезпечення захисту прав власності; недотримання законодавства у сфері боротьби з корупцією, а також недосконалість законодавства з цих питань у цілому; недосконалість системи судоустрою; відсутність системності в роботі з виявлення корупції в органах державної влади; відсутність публічного контролю за доходами та видатками вищих посадових осіб держави, а також ефективних механізмів участі громадянського суспільства у формуванні та реалізації антикорупційної політики.

Якщо дотепер функція боротьби зі злочинністю (ширше - охорони правового порядку) включала в себе і боротьбу з корупцією, то сьогодні антикорупційна політика має стати самостійною функцією держави. Це необхідно навіть у тих державах, де відзначається відносно низький рівень корупції, і вже тим більше в транзитних країнах, які проводять економічні реформи після багаторічної відсутності права приватної власності і конкурентного середовища.

Для наочності порівняємо функцію антикорупційної політики з функцією оборони. Остання є досить дорогою, але у світі можна нарахувати лише одиниці держав, які не включають оборону в число своїх базових функцій. Якщо до оборони підходити з тих же позицій, з яких підходять зазвичай до боротьби з корупцією, може здатися, що тільки інерція традицій вимагає збереження даної функції, оскільки загарбницькі війни перестали бути правилом міжнародного життя. Але аж ніяк не данина традиції змушує навіть невеликі держави витратити величезні суми на утримання і постійне переозброєння своїх армій. Природне відчуття самозбереження (у держав, а точніше, у товариств теж можуть бути почуття і інстинкти) спонукає державу підтримувати один зі своїх головних інструментів у стані постійної готовності до відбиття потенційної небезпеки. Функція боротьби з корупцією повинна стати такою ж природною державною функцією.

Зрозуміло, і у стратегії постійної антикорупційної політики є свої недоліки. Головний з них - істотні фінансові витрати державного бюджету. Однак на відміну від багатьох інших державних функцій антикорупційна протидія цілком окупає себе навіть економічно, не кажучи вже про моральний і політичний сенс.

Інший недолік даної стратегії полягає в тому, що вона (у всякому разі на етапі її становлення), як не дивно, навряд чи здатна мати активну громадську підтримку. Справа в тому, що масовій свідомості в будь-якій країні набагато більш зрозуміла і тому схвалювальна "репресивна" стратегія. І навпаки, стратегія системного усунення причин, стратегія "підрублення коренів", яка передбачає такі вельми "нудні", а часом і затратні заходи, на кшталт антикорупційного просвітництва або створення спеціалізованого органу, відповідального за проведення антикорупційної політики, - така стратегія виявляється непопулярною, викликає підозру в тому, що влада хоче лише імітувати боротьбу з корупцією.

І все-таки переваги даної стратегії здатні переважити її недоліки. По-перше, антикорупційна політика - найбільш ефективна стратегія в тому сенсі, що лише вона здатна реально знижувати рівень корупції в країні і приносити прямий економічний ефект. А по-друге, така політика має довготривалий ефект, отже, дає великий "запас антикорупційної міцності", тобто ефект позначається навіть тоді, коли відповідна політика якийсь час активно не проводиться.

2. Визначення і зміст антикорупційної політики

Антикорупційна політика - це розробка і постійне здійснення різнобічних і послідовних заходів держави і суспільства в рамках прийнятих даними державою основ конституційного ладу з метою усунення причин і умов, що породжують і живлять корупцію в різних сферах життя.

Розробка антикорупційної політики починається зі з'ясування її основних напрямків. Ці напрямки властиві практично будь-якій державі, навіть такій, де рівень корупції в даний час не є загрозливим. Інша справа - зміст конкретних заходів, що укладаються в кожен з напрямків (блоків). Тут універсалізму бути не може. Більше того, зміст напрямків антикорупційної політики має коригуватися не тільки в міру здійснення окремих заходів, але і з урахуванням результатів глибоких досліджень корупції, заснованих на науковому підході, зокрема, після більш ретельного вивчення причин корупції; "ділянок" державного та суспільного організму, найбільш уражених корупцією; мотивації корупційної поведінки; більш точної оцінки прямих і непрямих економічних втрат і інш.

Щоб краще зрозуміти те чи інше явище, той чи інший процес, необхідно розглянути, з яких складових частин, елементів дане явище (процес) складається. Особливо це відноситься до нових категорій, що вводиться в науковий і практичний оборот, яким є антикорупційна політика.

Елементи антикорупційної політики можна розбити за кількома критеріями.

Тривалість антикорупційних заходів.

За даним критерієм антикорупційна політика розбивається на разові і постійні заходи.

Разові заходи можуть здійснюватися в різних сегментах державного і суспільного життя. Вони народжуються в залежності від конкретного стану політичної системи даної держави, масштабів корупції, стану законодавства, рівня ефективності поліцейської та іншої юрисдикційної діяльності і т.д. Іншими словами, разові заходи завжди індивідуальні по відношенню до конкретної країни. У той же час зрозуміло, що вивчення їх ефективності впливає і на визначення постійних заходів, і на пошук нових (наступних)

разових заходів, і на збагачення досвіду антикорупційної політики в інших країнах.

До разових заходів в сучасній Україні можна віднести, наприклад, такі як: законодавче приведення допустимого розміру виборчих фондів у відповідність з реальними витратами на виборчі кампанії; прийняття закону про лобіювання з метою створення прозорої системи відстоювання інтересів у законодавчих органах; введення кодифікованої системи процедур підготовки та прийняття адміністративних рішень, іншої адміністративної діяльності, пов'язаної з відносинами між держслужбовцями та фізичними і юридичними особами (Адміністративний кодекс); завершення переведення обслуговування всіх рахунків Федерального бюджету в казначейство; ліквідація інституту "уповноважених банків".

Таким чином, конкретна разова міра зникає зі складу антикорупційної політики після того, як вона реалізована. Сам же факт реалізації разових заходів визначається за якимсь формальними підставами (зокрема, прийняття відповідного нормативного акта або завершення організаційного перебудови). Інша справа, якщо після прийняття, наприклад, якогось закону в якості разового заходу ситуація в даному сегменті корупції не змінюється.

У цьому випадку антикорупційна політика припускає, природно, аналіз причин неефективності і на цій основі - або корекцію відповідної міри, або відмова від неї і пошук іншої.

Постійні заходи включають в себе:

а) розробку на певний період самої антикорупційної програми, тобто документа, що містить основні напрямки політики на даний період;

б) розробку на певний період планів з протидії корупції, тобто документів, що конкретизують і структурують антикорупційну програму;

в) контроль за реалізацією антикорупційної програми і планів з внесенням до них необхідних корективів і оцінка ступеня їх реалізованості;

г) діяльність спеціалізованого антикорупційного органу з протидії корупції (якщо такий створений);

д) діяльність правоохоронних органів щодо виявлення, припинення та розслідування фактів корупції;

е) судову практику в частині застосування відповідальності за корупційні діяння;

ж) діяльність контролюючих інстанцій (контрольно-ревізійних комісій по парламентським розслідуванням і ін.);

з) моніторинг стану корупції (в територіальному, галузевому і функціональному розрізах), у тому числі за допомогою статистичних, соціологічних та інших методів;

і) моніторинг системи інститутів влади з точки зору їх ефективності в проти-водействія корупції;

к) антикорупційне освіта і виховання.

Постійні заходи, як неважко помітити, є заходами, універсальними для різних держав, тобто не залежать від масштабів корупції, політичного та економічного устрою.

Стадії антикорупційної політики.

Мова йде про послідовності основних кроків і змісті методів даної політики. За цим критерієм антикорупційну політику можна розбити на наступні групи:

а) розробка антикорупційних програм,

б) планування антикорупційних заходів;

в) прогнозування та аналіз стану корупції і тенденцій в її розвитку;

г) розробка спеціальних антикорупційних законопроектів і проектів підзаконних актів;

д) експертиза законопроектів і проектів підзаконних актів;

е) моніторинг реалізації антикорупційної політики та стану корупції;

ж) звітність державних органів цілях оцінки ефективності їх антикорупційної діяльності.

Напрями антикорупційної політики.

Класифікація, побудована за даним критерієм, є стрижневою, оскільки дозволяє оцінити, наскільки адекватно держава розуміє, що саме необхідно міняти у своєму апараті та функціонуванні для зменшення масштабів корупції. Основними напрямками антикорупційної політики є:

- корекція законодавства;

- більш збалансована система стримувань і противаг між основними інститутами влади;
- упорядкування системи, структури і функцій органів виконавчої влади;
- зміна принципів державної (насамперед, публічної цивільної) служби і контроль за майновим становищем представників влади;
- створення умов для ефективного контролю за розподілом і витрачанням бюджетних коштів;
- зміцнення судової влади;
- вдосконалення правоохоронної системи і поліцейської діяльності (діяльності спецслужб);
- координація антикорупційної політики.

Напрями антикорупційної політики повинні доповнюватися і коректуватися з урахуванням постійного моніторингу корупції за різними зрізами - галузевому, регіональній, функціональній, а також у міру отримання нових знань про природу корупції в результаті її глибинних досліджень, зокрема, після більш ретельного вивчення причин корупції; "ділянок" державного та суспільного організму, найбільш уражених корупцією; мотивації корупційної поведінки.

3. Основні напрями антикорупційної політики

Корекція законодавства.

Сенс корекції законодавства стосовно антикорупційної політики полягає в тому, щоб звести до мінімуму легальні умови, що сприяють корупційним проявам або полегшують їх. Розглянемо основні недоліки законодавства, складові корупційного фактора.

1. Для виконання норми права її адресат змушений витратити занадто багато ресурсів, що викликає у нього бажання "відкупитися" від виконання даної норми. У цю категорію входять норми матеріального права, які вимагають від суб'єкта занадто багатьох витрат (матеріальних, тимчасових, фізичних і т.п.), а також норми процесуального права, які допускають накладення додаткових витрат у процесі притягнення до відповідальності. В якості корупціогенного чинника можна назвати і "перетин" контрольних повноважень правозастосовних органів.

2. Норми права дають посадовій особі занадто велику можливість вибору між різними варіантами поведінки на свій розсуд. Така можливість іменується "дискреційними повноваженнями". Зрозуміло, у державній діяльності завжди будуть існувати такого роду повноваження.

Тому завдання антикорупційної політики в даному сегменті набагато складніше, ніж якби йшлося про повну ліквідацію вільного розсуду. Завдання полягає, по-перше, в мінімізації таких можливостей, а по-друге, в компенсуванні їх жорсткими процесуальними нормами та ефективністю інституту оскарження - як адміністративного, так і судового.

3. Норми права, що регулюють поведінку посадової особи, відсутні, дозволяючи йому тим самим повністю діяти на свій розсуд. Зазвичай такі норми з'являються як помилки в нормотворчому процесі, внаслідок чого утворюються широкі прогалини в законодавстві. Зауважимо, що в розвиненій правовій системі такі помилки нівелюються тим, що державний службовець добре усвідомлює: відомий принцип правової держави "все, що не заборонено, те дозволено" поширюється тільки на тих суб'єктів права, які не мають повноважень (громадян, юридичних осіб у цивільному обороті), тобто тих, хто сам вирішує, реалізовувати чи ні дане суб'єктивне право, але не діє відносно державних і муніципальних посадових осіб, що володіють владними повноваженнями.

Владні повноваження складають ядро компетенції, за межі якої чиновники не вправі виходити. Тому відсутність у законодавстві якихось регулятивних або заборонних норм стосовно чиновника в правовій державі не породжує для останнього дилему - діяти або не діяти за своїм розсудом (зрозуміло, за винятком випадків крайньої необхідності). У тих же країнах, де принципи правової держави ще не утвердилися і не стали стереотипами правової свідомості, відсутність норм поведінки чиновників може спровокувати останніх на використання законодавчих прогалин у корупційних цілях.

4. Закони нерідко наділяють органи виконавчої влади (уряд і відомства), а також посадових осіб правом приймати підзаконні нормативні акти або мовчазно припускають таке право. Мова йде, відповідно або про відсильні норми в законах або про занадто загальне законодавче регулювання будь-яких суспільних відносин, що нерідко унеможливує реалізацію громадянами своїх прав без відомчої конкретизації порядку такої реалізації. Тим самим полегшується можливість приватних випадків "захоплення держави" (state capture). Взагалі, "захоплення держави" - "купівля процесу нормотворчості" зацікавленими особами в особистих чи вузькогрупових інтересах.

Якщо підсумувати сказане, корекція законодавства припускає таке вдосконалення процесу законотворення, а можливо і корінну його перебудову аби продукт цього процесу (закон) був максимально готовий і придатний для легального використання. У цих цілях необхідно домогтися, щоб "на виході" були дотримані наступні умови.

1. Реалізація суб'єктивних прав, виконання обов'язків громадянами, дотримання ними заборон повинні бути максимально полегшені.

"Полегшення" в даному випадку, зрозуміло, передбачає не ставлення громадян до тієї чи іншої норми взагалі (зокрема, далеко не всі з радістю відносяться до загального військового обов'язку, але це - вже проблема іншої властивості), а "розумну достатність" як самих правових умов чи обмежень, необхідних для реалізації даної норми, так і порядку дотримання цих умов і обмежень.

2. Рішення і дії чиновників при взаємовідносинах з громадянами з приводу реалізації їх прав та виконання обов'язків, а також щодо застосування заходів відповідальності за порушення норм права повинні бути максимально стандартизовані.

Це означає, по-перше, ліквідацію або зведення до мінімуму можливостей для розсуду посадової особи. По-друге, стандартизація рішень і дій чиновників при взаємовідносинах з громадянами означає процедурне упорядкування таких відносин.

По-третє, ця стандартизація передбачає досить простий, ясний і доступний механізм судового оскарження рішень і дій посадових осіб.

3. Закони при регулюванні суспільних відносин повинні бути максимально конкретизовані і позбавлені як прогалин, так і норм відсилань. У цих цілях потрібно не тільки переглянути і законодавчо формалізувати правила юридичної техніки, а й змінити процедуру подання законопроектів на розгляд законодавчим органом.

Обмеження політичної корупції.

Політична корупція є різновидом "верхівкової корупції", причому різновидом найбільш небезпечною, оскільки така корупція має наслідком прийняття основних правових правил, що встановлюються в законах, підзаконних нормативних та індивідуальних актах. Політична корупція - це використання державних і суспільних ресурсів для досягнення політичних цілей.

якщо низова (побутова та ділова) корупція, розкладаючи державний апарат і суспільство, все ж головним наслідком має встановлення нелегального податку на громадян, підвищення ціни за надання публічних послуг, то верхівкова, насамперед політична, корупція здатна навіть змінювати пріоритети суспільного розвитку, спотворювати справжні інтереси країни і, в кінцевому рахунку, гальмує розвиток держави, дестабілізує соціальну ситуацію.

Політична корупція існує практично у всіх країнах. Інша справа, що десь її живлять інституційні причини (недосконалість самого державного механізму), а десь - суто функціональні. Для сьогоденної Росії характерні саме інституційні вади. Тому на їх ліквідацію, в першу чергу, повинна бути спрямована антикорупційна політика. Ми підкреслюємо цю особливість тому, що названі нижче компоненти даного напрямку антикорупційної політики досить специфічні і придатні більшою мірою для перехідних держав. Однак і

в країнах з розвиненою демократією також необхідний постійний аналіз принципів та порядку формування та функціонування владних інститутів. З урахуванням сказаного розіб'ємо даний загальний напрям антикорупційної політики на наступні блоки.

1. Удосконалення виборчого законодавства. Досвід показує, що саме на стадії формування виборчих органів влади можливе утворення корупційних зв'язків. Це може відбуватися як шляхом "делегування" у владу представників криміналітету, так і підкупу окремих кандидатів і навіть керівництва партій, що балотуються на виборах.

Звідси випливають такі заходи, як:

- приведення допустимого розміру виборчих фондів у відповідність з реальними витратами на виборчі кампанії;

- дозвіл формувати виборчі фонди для збору внесків завчасно, а не в період виборчих кампаній;

- посилення контролю за дотриманням порядку фінансування виборчих кампаній і заходів відповідальності за порушення;

- жорсткість державного та громадського контролю за виборними процедурами;

- підвищення ролі засобів масової інформації в незалежному висвітленні виборчих кампаній та контролі за дотриманням виборчого законодавства на всіх етапах;

- підвищення ролі та зміцнення гарантій незалежності виборчих комісій при одночасному забезпеченні їх прозорості для громадського контролю.

2. Практика функціонування демократичних інститутів у багатьох країнах показала, що в діяльності представницьких органів завжди присутнє таке явище, як лобізм. І хоча деякі країни (насамперед, у Європі) досі відмовляються визнати його як легального механізму, лобізм все одно присутній. Тому деякі держави, особливо в основі яких лежить англосаксонська модель права (США, Великобританія), вирішили просто впорядкувати лобістську діяльність.

Є явища, які доцільніше не заганяти в підпілля, а спробувати мінімізувати їх негативні наслідки. Тому краще запровадити чіткий механізм лобістської діяльності і навіть ширше - прозорий механізм відстоювання інтересів у законодавчих органах. Такий механізм передбачає не тільки прийняття закону про лобізм (або лобістської діяльності), але й законодавче впорядкування всіх парламентських процедур, зокрема, для забезпечення прозорості результатів голосувань у законодавчих органах.

3. І перший, і другий блоки в рамках даного напрямку, а також інші заходи в чому, якщо не цілком, залежать від того, як в даній державі влаштована система стримувань і противаг. Від цієї системи залежить головне – Чи підконтрольна загальна державна влада суспільству, чи відповідальна вона перед ним, чи є прозорим і обґрунтованим процес прийняття основоположних державних рішень, в т.ч. кадрових.

Ця проблема актуальна для будь-якої країни, навіть тієї, де, здавалося б, існують давні демократичні традиції і утворилася певна конструкція публічної влади. Справа в тому, що рано чи пізно змінюються як зовнішні, так і внутрішні умови і це потребує осмислення ефективності прийнятої моделі і, можливо, її перегляду. Тим більше, аналіз ефективності і ступеня оптимальності конституційних конструкцій необхідний для посттоталітарних країн з іще слабкими традиціями публічного політичного життя.

Так, в Росії встановилася конституційна модель, схильна до слабкості в представницьких (законодавчих) органах з відсутністю чіткого політичного обличчя виконавчої влади та голови держави. Все це створює поживний ґрунт для політичної корупції. Звідси природним кроком в антикорупційній політиці є перегляд чинної моделі організації державної влади. До заходів щодо цього напрямку можна віднести, як мінімум, такі:

- підвищення ролі парламенту (наприклад, введення інституту парламентських розслідувань; більш активну участь представницького органу у формуванні виконавчої влади та більш ефективний механізм парламентської відповідальності Уряду);
- зміна суті президентських повноважень.

У зв'язку з запропонованою конкретизацією такого напрямку антикорупційної політики, як обмеження політичної корупції, правомірно поставити питання: а не чи тотожні антикорупційні заходи заходам, спрямованим на загальне вдосконалення демократичних інститутів? Багато в чому тотожні. Але справа в тому, що, коли суспільство замислюється над вдосконаленням своєї політичної системи, одним з мотивів такої реформи неминуче є і зниження рівня корупції. Тому, звичайно, не тільки названі але й багато інших антикорупційних заходів служать одночасно і підвищенню рівня демократизму в суспільстві, рівня ефективності управління, ліквідації застійних явищ у суспільному розвитку. І навпаки, прагнучи демократизувати публічне життя, підвищити ефективність управління і т.п., ми отримуємо і антикорупційний ефект. Так що в кінцевому рахунку неважливо, якими саме мотивами продиктовані ті чи інші зміни. Проте такі заходи мають більше шансів бути підтримані суспільством, якщо вони диктуються необхідністю зниження рівня корупції (і, відповідно, стають частиною антикорупційної політики), а не тільки мотивами "вдосконалення балансу повноважень" або

"більшої підконтрольності влади", які часто не сприймаються суспільством як дійсно серйозні.

Створення ефективного контролю за розподілом і витрачанням бюджетних коштів.

Навряд чи треба доводити важливість даного напрямку антикорупційної політики: саме зіткнення з бюджетними коштами створює найбільш поживний ґрунт для корупційних можливостей. Воно (напрямок протидії) - найбільш прагматичне, оскільки наближене до можливостей реальної корупції. Причому корупція в цьому сегменті є і найбільш шкідливою, оскільки махінації з бюджетними коштами наносять очевидну шкоду насамперед соціальним функціям держави, а отже, боляче б'ють по найменш захищеним частинам громадян.

Для чесних службовців наявність або відсутність фінансового контролю не є скільки-небудь значимим фактором в їх діяльності. Але суспільство в осяжній перспективі не може собі дозволити презумпцію повсюдної чесності. Тому здавна існує інститут контролю за витрачанням "бюджетних грошей". Все питання - наскільки ефективний цей контроль, наскільки він всеохоплюючий, а також наскільки враховує ту обставину, що і контролери далеко не завжди можуть виявитися людьми, застрахованими від спокус. Сенса антикорупційної політики на цьому напрямку і полягає в пошуку і застосуванні все більш ефективних форм і методів контролю.

Змалюємо основні блоки заходів, що складають даний напрямок антикорупційної політики (спираючись, насамперед, на стан справ у сучасній Росії). У число найбільш актуальних заходів входять:

- встановлення максимально диференційованої бюджетної класифікації. Як відомо, чим в більш загальній формі в законі про Федеральний бюджет (і актах про бюджети інших рівнів) закріплені видаткові статті, тим більше з'являється можливостей для маніпулювання бюджетними коштами;

- введення механізмів фінансової прозорості при витрачанні бюджетних коштів державними, муніципальними органами та установами (принципи складання кошторисів і їх виконання);

- введення системи спеціалізованих заходів відповідальності у відношенні посадових осіб за порушення при використанні бюджетних коштів, а також персональної відповідальності посадових осіб у сфері розпорядження довіреними їм коштами та майном;

- забезпечення прозорості державних або муніципальних закупівель і замовлень, їх конкурсний характер (там, де це неможливо, повинні застосовуватися жорсткі специфікації і стандарти на продукцію та послуги) і прозорість проведення конкурсів; аудит системи держзакупівель;

- законодавча жорсткість вимог до фінансової звітності державних, муніципальних підприємств (у тому числі розкриття інформації на рівні не меншому, ніж для приватних компаній, акції яких котируються на біржі);

- розширення функцій і повноважень антимонопольних органів;

- надання Рахунковій палаті статусу основного органу державного фінансового контролю за витрачанням бюджетних коштів з розширенням її владних повноважень;
- ліквідація інституту позабюджетних фондів;
- зменшення обсягу готівкового обороту, розширення сучасних електронних засобів розрахунку, впровадження сучасних форм звітності;
- завершення переведення обслуговування всіх рахунків Федерального бюджету в казначейство; ліквідація інституту "уповноважених банків"; впровадження цього принципу стосовно регіональних і місцевим бюджетам.

Зміцнення судової влади.

Можливо, даний напрямок не є універсальним для будь-якої антикорупційної програми. У розвинених країнах не варто (у всякому разі гостро) ставити питання про зміцнення судової влади.

Але для перехідних країн, у тому числі Росії, - це один із пріоритетів як загального розвитку по шляху до правової держави, так і в боротьбі з корупцією. Причому зміцнення судової влади передбачає два рівноцінні вектора: зниження рівня корупції в самій судовій системі та правову ефективність цієї системи в боротьбі з корупцією "зовні".

Зміцнення судової влади передбачає різноманітні заходи: і введення нових інститутів в системі правосуддя, і структурну перебудову судової системи, і важелі для зміни правосвідомості суддівського корпусу, у тому числі шляхом вливання в нього людей з розвинутою правосвідомістю. Найбільш актуальні для сучасної російської дійсності заходи на цьому напрямку такі:

- запровадження адміністративної юстиції, тобто створення доступної спеціалізованої системи судового оскарження адміністративних рішень, що порушують як приватні, так і публічні інтереси, яких фактів неприйняття необхідних рішень державними і муніципальними службовцями. Причому повинен бути радикально вдосконалений інститут компенсацій за збитки, а також за нанесення моральної шкоди потерпілим від чиновницького свавілля або чиновницького бездіяльності;

- введення окружного принципу для розташування судових органів. Це аж ніяк не технічне нововведення, оскільки збіг зони судової юрисдикції з адміністративними кордонами (суб'єктів Федерації, районів, міст) неминуче приводить до підвищення можливостей незаконного впливу місцевої влади на суд і суддів;

- зміну порядку формування суддівського корпусу та застосування дисциплінарних стягнень до суддів при збереженні гарантій незалежності суду (тут ми не розкриваємо, як саме повинні змінитися принципи і порядок формування суддівського корпусу, а також порядок його очищення або самоочищення. Ясно лише, що сьогодні ці принципи далеко не завжди гарантують від влучання в число суддів, людей з сумнівною репутацією і, головне, від швидкого позбавлення їх суддівського статусу. У той же час

підкреслимо, що проблема ця вкрай делікатна, оскільки бажання гарантувати чесність суддівського корпусу часто призводить до створення моделі, що ставить суддів в залежність від інших гілок влади);

- пріоритетне фінансування судової влади для забезпечення доступності судового захисту всім громадянам та зниження рівня корупції в суддівському корпусі;

- забезпечення інформаційної відкритості судових рішень, в тому числі через Інтернет.

Удосконалення правоохоронної системи і поліцейської діяльності (діяльності спецслужб).

Незважаючи на те, що акцент в антикорупційній політиці робиться на усунення або мінімізацію умов, що сприяють корупції або полегшують корупційну діяльність, це не знімає актуальності постійного вдосконалення методів виявлення та припинення злочинів, що відносяться до корупційних, а також діяльності по збору та аналізу доказів злочинів у сфері корупції з метою покарання винних у суді (оперативно-розшукова діяльність, дізнання, слідство, підтримання державного обвинувачення в суді).

Даний напрямок доцільно розбити на два великі блоки.

Блок перший - створення умов для мінімізації (в ідеалі - ліквідації) корупції в самих правоохоронних органах і спецслужбах. У деяких країнах (у тому числі Росії), де є підстави вважати багато поліцейських структури і спецслужби ураженими корупцією, мова повинна йти фактично про проведення комплексної поліцейської реформи.

У цьому блоці можна виділити наступні заходи:

- проведення інвентаризації та ревізії системи правоохоронних органів і спецслужб для ліквідації необґрунтованого дублювання функцій і повноважень;

- посилення спеціалізації правоохоронних органів, що веде до підвищення професіоналізму їх працівників;

- істотне підвищення заробітної плати працівників правоохоронних органів при одночасній оптимізації їх чисельності та посиленні їх відповідальності, в тому числі, шляхом встановлення в якості кваліфікуючої ознаки вчинення корисливого злочину працівником правоохоронного органу (спецслужби).

Блок другий - вдосконалення поліцейської діяльності та діяльності спецслужб щодо протидії корупції. До цього блоку можна віднести наступні заходи:

- підвищення рівня технічного забезпечення правоохоронних органів і спецслужб, впровадження в їх роботу сучасних інформаційних технологій;

- більш глибоке інтегрування національних правоохоронних органів і спецслужб в міжнародні антикримінальні організації, зокрема:

- уніфікація уявлень про доказову базу у сфері корупції (це необхідно, наприклад, для аргументації при клопотаннях про видачу підозрюваних і звинувачених осіб);

- налагодження міжнародного інформаційного обміну (зокрема, про фірми, практикуючі підкуп та незаконне лобіювання);
- укладення двосторонніх та багатосторонніх міжнародних угод про спільні оперативні заходи;
- укладення міжнародних угод про взаємну правову допомогу, пов'язаної з видачею кримінально переслідуваних осіб, опитуванням свідків, доступом до банківських рахунків та покладенням на них арешту;
- організація стажувань російських фахівців у країнах, де були успішно реалізовані програми боротьби з корупцією;
- підготовка та випуск сучасної навчальної літератури по боротьбі з корупцією для юридичних вузів і факультетів.

Рішення проблеми конфлікту інтересів.

Ця проблема набула останнім часом значної актуальності і, як наслідок, популярності. Про конфлікт інтересів кажуть експерти в галузі державного управління, вона піднімається політиками та журналістами. Так само, як свого часу проблема корупції, концепція конфлікту інтересів одержує заслужену популярність.

У чому ж суть цієї проблеми? Щоб розібратися в концепції конфлікту інтересів, спочатку зробимо невеликий екскурс в теорію, а потім звернемося до декількох практичних прикладів, демонструючих проблему з різних сторін.

Традиційно, коли ми говоримо про протиріччя між інтересами, маються на увазі протиріччя або міжособистісного характеру або такі протиріччя, які виникають між інтересами індивіда і групи індивідів. Проте конфлікт інтересів як сталий науковий термін означає більш конкретний випадок. Конфлікт - відкрите зіткнення; боротьба за цінності і претензії на певний статус, в якій цілями є нейтралізація, заподіяння шкоди або знищення суперника.

Концепція конфлікту інтересів була розроблена для опису та аналізу ситуацій, що складаються у вельми специфічних умовах. Йдеться про один з елементів або характеристик принципал-агентської моделі. Нагадаємо: у рамках класичної моделі "принципал - агент" існує, як мінімум, два суб'єкти відносин. По-перше, це принципал, який може бути як індивідуальним, так і колективним суб'єктом взаємин. Він є безпосереднім або ж опосередкованим власником ресурсів, які використовуються для досягнення його цілей. По-друге, це агент, якому принципал передає право управління ресурсами для реалізації поставлених їм, принципалом, завдань в обмін на винагороду.

У найпростішому випадку, коли принципал володіє власними ресурсами, модель приймає спрощений вигляд і виглядає як відносини між наймачем і найманим працівником. Працівник може бути більш-менш старанним, працьовитим і чесним. Господар, у свою чергу, може бути більш або менш суворим, справедливим і щедрим.

У більш складних випадках - таких, як державне управління - принципалом є частина або все суспільство, що розташовує певними ресурсами. Для артикуляції та агрегації думок з приводу того, як і на що слід

використовувати ці ресурси, можуть використовуватися найрізноманітніші процедури але основний принцип все одно залишається: колективний принципал передоручає управління ресурсами для реалізації своїх інтересів агенту.

Якраз на цьому етапі у взаєминах принципала і агента можуть виникнути труднощі. Проблема полягає в тому, що агент завжди був і залишиться всього лише людиною. А будь-якій людині властиво мати власні потреби та інтереси. Ці інтереси дуже рідко повністю збігаються з інтересами принципала. Частіше вони збігаються лише частково або не збігаються взагалі. Ось тут і виникає конфлікт інтересів. Можна сказати, що інтереси різних індивідів (принципала і агента), сходячись в агенті, породжують внутрішній конфлікт інтересів.

Таким чином, на прикладному рівні концепція конфлікту інтересів описує неузгодженість інтересів принципала і агента, а практична цінність цієї концепції полягає в аналізі різних випадків конфлікту і пошуках потенційних шляхів подолання або нівелювання цього конфлікту.

Тепер розглянемо декілька найбільш стандартних ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів. Перший, дуже характерний і найбільш простий випадок - це поєднання агентом (чиновником) державної служби та комерційної діяльності. Така комерційна діяльність може вестися в різних формах. У більшості країн, державним службовцям заборонено поєднувати роботу з комерційною діяльністю, тому досить рідко чиновник виявляється безпосереднім власником комерційної організації. Частіше буває, що родичі чиновника виявляються залученими в бізнес безпосередньо або через володіння акціями або частками в капіталі комерційної організації.

У даній ситуації чиновник, володіючи конфіденційною ("інсайдерською") інформацією і додатковими важелями впливу (знайомства, зв'язки, взаємні послуги), може конвертувати їх у неконкурентну перевагу. Крім того, встановлювані з іншими комерційними організаціями відносини можуть служити ширмою для нелегального впливу на рішення, що приймаються держорганом, в якому працює чиновник. Простіше кажучи, комерційна діяльність чиновника - це надзвичайно корупціогенне середовище, яке сприяє спотворенню первинних цілей і завдань роботи окремих чиновників і цілих державних органів. З погляду конфлікту інтересів, в даному випадку чиновники (агенти) зраджують інтереси суспільства, народу (колективного принципала) на угоду власним корисливим інтересам.

Цю потенційну проблему сформулювати досить легко. Якщо чиновник отримує матеріальні стимули тільки від принципала, то конфлікт інтересів буде мінімальний. Справа в тому, що в такій ситуації чиновник буде максимально зацікавлений у досягненні успіху свого роботодавця - держави, від якого він і отримує всі свої кошти до існування. Єдиним джерелом проблем тут може бути ідеологічний конфлікт, який залишається за рамками нашого аналізу.

У тому ж випадку, коли джерел матеріального стимулювання чиновника кілька - держава, приватний бізнес, хабарі і т.д., - виникає проблема переваги, і вибір чиновника на користь того чи іншого джерела фінансування стає

неочевидним. Саме з цієї причини в більшості розвинених країн законодавство про державну службу виявляється досить суворим. Саме через цієї проблеми Росії настільки необхідна реформа державної цивільної служби.

Як зазначалося, вже існують випробувані інструменти подолання такого роду проблеми. Однією з законодавчо оформлених вимог до російськомго чиновника є заборона на особисте ведення комерційної діяльності (правда, значно складніше уникнути "сімейності" державних службовців. Однозначно ефективних інструментів у цій сфері, мабуть, просто не існує. Проте, спроби подолати цю проблему повинні вживатися).

Тепер звернемося до аналізу ще однієї класичної ситуації, одночасно сприяє виникненню конфлікту інтересів і є її наслідком. Попередній приклад характеризувався розподілом чиновником ренти від державної служби між різними людьми - родичами, друзями та ін. Однак існує ще один спосіб уникнути контролю з боку держави і суспільства за нецільовим використанням ресурсів: розподіл ренти в часі.

Ідея полягає в тому, що чиновник, надаючи неофіційні послуги, отримує гарантії безбідного існування в майбутньому. Своєрідний "хабар в розстрочку". Існує кілька механізмів реалізації таких нелегальних взаємин між чиновником і бізнесом.

Перша модель може бути названа "ефектом шльопанців" - чиновник надає послуги бізнесу на умовах подальшого працевлаштування на виняткових підставах. На практиці це дуже часто зустрічається: після відставки або звільнення чиновник виявляється моментально працевлаштованим на хорошу посаду в комерційній компанії, що працює в сфері, якою цей чиновник недавно керував. Друга модель є логічним продовженням першої і називається "ефектом обертових дверей". Чиновник мігрує з бізнесу на державну службу, назад у бізнес, потім знову на державну роботу і т.д.

Таку ротацію відстежити доволі просто. Але залучити чиновника до відповідальності на такій підставі практично неможливо. Тим не менш, здійснюються спроби врегулювати і цю проблему. Так, у проекті реформи російської державної служби передбачається заборона на заняття керуючих постів в комерційних організаціях, що працюють в тій же сфері, що і чиновник. Передбачається, що така заборона діятиме кілька років після відставки або звільнення.

Таким чином, конфлікт інтересів у державній службі може приймати найрізноманітніші форми. Незаконні інтеракції можуть бути закамфльовані найрізноманітнішими методами. Однак суть проблеми завжди залишається тією ж: чиновник (агент) зраджує інтереси держави і суспільства (принципала), які довіряють йому управління ресурсами, і використовує ці ресурси для задоволення власних потреб та інтересів. Ця проблема дуже тісно пов'язана з корупцією. Тому необхідно в рамках антикорупційної політики приділяти значну увагу вирішенню цього конфлікту або мінімізації її наслідків.

Впорядкування системи і структури, ревізія функцій органів виконавчої влади.

Даний напрямок можна вважати основною частиною тих заходів, які зазвичай називаються адміністративною реформою. Зрозуміло, жодна реформа не може тривати безкінечно. Як же в такому випадку цей напрям включається в антикорупційну політику?

Справа в тому, що структурне і функціональне впорядкування органів виконавчої влади не обов'язково має описуватися поняттям "реформа". Мова йде лише про постійне громадському та державному увазі до даного, дуже важливого сегменту, де найчастіше і знаходяться, так би мовити, корупційні ніші. Таким чином, мова йде не обов'язково про власне впорядкування, а й про постійному вивченні виконавчої влади, чий система, структура і функції не можуть бути незмінними.

Для сучасної Росії більш актуальним є вже не стільки вивчення виконавчої влади, скільки саме адміністративна реформа, тому незважаючи на виникнення принципово іншого, в порівнянні з тоталітарним, суспільного ладу, фактично так і не було проведено комплексної перебудови системи державного управління. І це служить одним з найактивніших резервуарів корупції.

Звідси назване напрямок антикорупційної політики включає в себе:

- встановлення обґрунтованих критеріїв для визначення оптимальної структури та чисельності органів виконавчої влади. За змінами структури органів, їх статусу і функцій часто стоять корпоративні, а не загальнодержавні інтереси; створюється психологічна невпевненість керівників відомств у власному майбутньому; відсутні обґрунтовані критерії зміни структури, що породжує можливість корисливого лобіювання з боку тих чи інших закулісних груп; безконтрольно зростає чисельність державного апарату;

- ліквідацію інституційних причин для конфлікту інтересів (зокрема, створення такої системи та структури органів виконавчої влади, щоб в одному і тому ж органі не поєднувати, наприклад, функції визначення правил, контролю та надання публічних послуг);

- декомерціалізацію державної та муніципальної діяльності, у тому числі шляхом делегування ряду публічних соціальних і правових послуг недержавним структурам (так, наприклад, цей процес давно відбувається у сфері нотаріальної діяльності);

- забезпечення інформаційної прозорості процесу прийняття рішень органами виконавчої влади, використання ними бюджетних коштів, у тому числі через доступ до фінансових документів державних органів з боку недержавних організацій та засобів масової інформації (визначення переліку документів, які підлягають обов'язковому оприлюдненню, та ін.);

- введення механізмів громадського впливу на діяльність відомств (незалежна експертиза суспільно значущих проектів рішень, інформування, зворотній зв'язок та ін.).

Зміна принципів державної служби та контроль за майновим становищем представників влади.

Цей напрямок, традиційно, є частиною адміністративних реформ, а в деяких країнах (США в 90-х роках - "реформа Гора") іноді цілком охоплює зміст останньої. Для протидії корупції цей напрям надзвичайно важливий, оскільки від того, наскільки високий статус державного службовця, рівень оплати його праці, наскільки міцні правові та соціальні гарантії для службовця, багато в чому залежить мотивація чесного служіння.

Даний напрямок можна розбити на наступні блоки (перелік, як і за іншими напрямками, природно, не вичерпний):

- чітке визначення регулювання статусу, в т. ч. обмежень (насамперед, у відношенні до підприємницької діяльності) для осіб, які обираються або призначаються на вищі державні посади (міністри, депутати, губернатори і інш.);

- чітке визначення статусу "політичних призначенців" (помічників, радників президента, прем'єра, міністрів тощо) та визначення умов прийняття їх на службу та звільнення з неї, соціальних гарантій після відставки, яка обов'язково відбувається разом з відставкою "патрона";

- визначення підстав і порядку управління від імені держави пакетами акцій, що входять до складу державній або муніципальній власності, в акціонерні товариства з наявністю державній або муніципальній власності; відповідальності за це державних службовців;

- встановлення твердих і зрозумілих соціальних і матеріальних гарантій для кожної категорії державної служби, у тому числі при відставці;

- введення обмежень для переходу на роботу після звільнення з державної служби в комерційні організації, що були раніше підконтрольні даній посадовій особі (державному службовцю) або були пов'язані з ним відповідно до його компетенції;

- необхідність ротації службовців, в чій функції входять прямі контакти з населенням і бізнесом;

- поширення обмежень, встановлених для державних службовців, на менеджерів державних підприємств та підприємств з певною часткою державної або муніципальною участю;

- встановлення механізмів, що гарантують прозорість динаміки майнового стану осіб у період проходження ними державної служби. В тому числі:

- Законодавчо встановлене обов'язкове декларування доходів і майна вищими посадовими особами, державними, муніципальними службовцями, депутатами і суддями;

- Встановлення заходів відповідальності (аж до відставки, позбавлення повноважень) за явний обман при декларуванні доходів і майна;

- Введення принципу інформаційної прозорості стосовно декларованих відомостей при дотриманні недоторканності приватного життя.

Координація антикорупційної політики.

Мова тут йде вже не про один з напрямків антикорупційної політики, а про методологію її реалізації та контролю за ефективністю. Зрозуміло, антикорупційна політика накладає відповідні даності на всі державні та муніципальні органи. Але для них антикорупційна діяльність не є провідною. У той же час, якщо розуміти боротьбу з корупцією як повноцінну і притаманну сучасній державі функцію, потрібно визнати, що необхідний публічно-владний інститут, на який може бути покладена відповідальність за її координацію (в якомусь сенсі - за керування антикорупційною політикою).

Звичайно, жодна з функцій держави не реалізується якимось одним єдиним державним органом, тим більше в системі, заснованій на принципі поділу влади. Так, в Росії за функцію оборони країни відповідають: Міністерство оборони, Президент, Уряд, палати Федеральних Зборів. Однак тільки для Міноборони ця функція є основною. Тому, якщо немає органу, що спеціалізується на функції протидії корупції, можна зробити висновок, що вона не виділена в якості однієї з базових, родових завдань держави.

Це не означає, що через відсутність функціональної та інституційної відособленості боротьба з корупцією взагалі не може вестися. Правоохоронні органи і спецслужби займаються виявленням корупційних проявів та залученням корупціонерів до відповідальності. Час від часу з'являються закони і підзаконні нормативні правові акти, спрямовані на ліквідацію деяких умов, що сприяють корупції. Однак і "репресивна", і "попереджувальна" антикорупційна діяльність не дозволяє досягти необхідної результативності. З системним явищем боротися несистемними методами безглуздо і навіть у певному сенсі небезпечно, бо це породжує в суспільстві корупційний фаталізм.

У світі існують дві концепції спеціалізованого антикорупційного органу. Перша передбачає створення спеціалізованого поліцейського відомства (або спецслужби) по боротьбі з корупцією (такі органи були створені, наприклад, в Гонконгу, Сінгапурі, Індії), хоча і з деякими вкрапленнями аналітичної, моніторингової антикорупційної діяльності. Друга концепція (поки менш популярна) передбачає створення саме координаційної громадянського органу.

Для Росії найбільш доцільно сьогодні створення саме координуючого органу з антикорупційної політики, а не нового правоохоронного органу.

По-перше, недоцільно поєднувати суто поліцейські функції з іншими. У всякому разі, це недоцільно на перших етапах існування такого органу. Про це свідчить і досвід функціонування антикорупційних органів в ряді азіатських країн, де суто поліцейські завдання явно домінують над попереджувальними і контрольними. Це тим більше актуально для Росії, де набагато більш живі традиції "поліцейщини", ніж традиції аналізу та запобігання. Зараз важливо переламати поширену в країні думку про достатність лише "сильної руки" у

боротьбі з корупцією. Необхідно готувати суспільство до того, що корупції можна протистояти тільки планомірною і системною діяльністю. Тому, хоча і доведеться пережити період неминучої критики у створенні "ще однієї бюрократичної структури", але в міру успіхів антикорупційного органу (за умови його політичної підтримки) ця критика зміниться суспільною довірою.

По-друге, акцент на "поліцейській" функції нового органу викличе суттєву опозицію серед існуючих правоохоронних органів і спецслужб. Це тим більше небезпечно, що і без того, як говорилося вище, наша поліцейська система потребує серйозного інституційного, функціонального та кадрового реформування. Додавання в неї ще одного елемента лише посилить процесуальну та оперативну плутанину.

По-третє, статус правоохоронного органу передбачає право ведення цим органом оперативно-розшукової діяльності та попереднього слідства. Але це означає, що антикорупційний орган в якості поліцейської структури (чи спецслужби) буде підконтрольний прокуратурі. Доцільніше, навпаки, поставити цей орган в певному сенсі над прокуратурою з тим, щоб у нього була можливість вказувати на корупційні прояви в діяльності самої прокуратури.

Основні завдання координуючого антикорупційного органу можуть бути наступними (у свою чергу розіб'ємо їх на групи):

- 1) участь у розробці і здійсненні антикорупційної політики:
 - розробка або організація розробки напрямків, форм і методів державної антикорупційної політики;
 - контроль та організація громадського контролю за реалізацією державної антикорупційної політики;
 - координація державних органів і організацій з проведення державної антикорупційної політики;
 - розробка або організація розробки проектів антикорупційних програм федерального значення і зразкових регіональних та муніципальних антикорупційних програм;
 - розробка або організація розробки проектів законів, спрямованих на усунення умов, що сприяють корупції;
 - організація антикорупційної експертизи і проведення антикорупційної експертизи прийнятих законів і підзаконних правових актів;
 - проведення антикорупційної експертизи матеріалів конкретних кримінальних, цивільних справ та справ про адміністративні правопорушення, за якими прийнято судові рішення або за якими припинено виробництво відповідним органом дізнання чи попереднього слідства, і дача висновків про ступінь ймовірності корупційних проявів у ході розгляду цих справ;

- публічне винесення оцінки рішень і дій осіб, які займають державні посади в системі федеральної державної служби, з точки зору етики державної служби з метою виявлення та припинення корупційних проявів;
- контроль за динамікою майнового стану осіб, які займають державні посади в системі федеральної державної служби;
- організація моніторингу і проведення моніторингу корупції в Російській Федерації;
- залучення ЗМІ до формування антикорупційного світогляду та популяризації антикорупційної діяльності;
- розробка та оприлюднення в ЗМІ індексів рівня корумпованості, що дозволяють порівнювати між собою регіони, галузі, великі підприємства, рішення органів влади і діяльність конкретних їх представників;

2) взаємодія зі структурами громадянського суспільства:

- залучення інститутів громадянського суспільства до діяльності з протидії корупції, забезпечення прозорості, відкритості та чесності в державному управлінні;
- створення громадської наглядової ради при антикорупційному органі;
- підтримка громадських об'єднань, чия діяльність спрямована на боротьбу з корупцією; допомогу в організації антикорупційного фронту;
- підтримка практики громадського моніторингу, здійснюваного авторитетними антикорупційними громадськими організаціями, за виконанням політиками передвиборчих обіцянок у сфері боротьби з корупцією;
- включити неурядові організації в процес створення регіональних, місцевих, відомчих "островів непідкупності", а також в процес контролю за динамікою корупції;
- залучення підприємницьких структур (через асоціації малого та середнього бізнесу, галузеві союзи підприємців та ін.) до участі в окремих антикорупційних програмах і в антикорупційній державній політиці;
- надання підтримки зусиллям журналістської спільноти з вироблення та забезпечення дотримання правил професійної етики, впровадженню стандартів журналістського розслідування;

3) антикорупційна просвіта та формування антикорупційного світогляду:

- розробка і здійснення антикорупційних освітньо-просвітницьких програм і кампаній з метою подолання пасивності суспільства у сприйнятті корупції як загрози національній безпеці;
- формування розуміння корупції як небезпечного соціального явища, звичність якого не знижує ступінь його небезпеки. У цьому зв'язку необхідно постійне поширення інформації про реальні масштаби корупції, про збитки, що несе суспільство і держава в результаті корупції, про інші її негативні наслідки, про причини, що її породжують;

- роз'яснення значення норм корпоративної етики (державних службовців, бізнесу, ЗМІ, громадських організацій) як основи для забезпечення прозорості професійної або громадської діяльності;

- Розробка та популяризація стандартів ділової практики, пропаганда прикладів успішних антикорупційних програм інших країн і регіонів;

- поширення кодексів ділової поведінки та створення асоціацій з просування етики підприємництва;

- навчання підприємців принципам взаємин з представниками влади;

- випуск довідників адміністративних процедур для населення, завдання яких - у доступній формі викласти правила здійснення різних адміністративних процедур, застосовуваних у даному регіоні чи населеному пункті;

- широке використання мережі Інтернет для інформування громадськості про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення доступу до суспільно значущої інформації, для залучення громадян у процес обговорення проектів рішень, у здійснення контролю за їх реалізацією.

Незважаючи на те, що дана концепція антикорупційного органу не передбачає наділення його правоохоронними (поліцейськими) функціями, це не означає, що мова йде про створення свідомо слабкої, "маскарадної" структури. У чому ж запорука ефективності антикорупційного органу, його реального впливу?

По-перше, в публічності самої його діяльності. Після ретельного громадянського розслідування (у формі публічних слухань з обов'язковою присутністю посадових осіб та їх обов'язком відповідати на питання) державний антикорупційний орган виносить свій вердикт. Зрозуміло, цей вердикт не матиме преюдиціального характеру, тобто обов'язків для правоохоронних органів і судів прийняти без перевірки і доказів факти, встановлені даним органом. Але такого роду офіційна думка антикорупційного органу вже не зможе бути проігнорована іншими державними органами. Роль таких рішень буде радикально підвищуватися у міру встановлення в країні реальної політичної конкуренції, реальної політичної відповідальності, які повинні змінити нинішню непублічну конкуренцію апаратних і близькоапаратних груп.

Антикорупційний орган буде також видавати приписи про ліквідацію виявлених умов, що сприяють корупції; робити подання про накладення на відповідних посадових осіб дисциплінарних стягнень, аж до звільнення з посади; передавати матеріали своїх перевірок правоохоронним органам для порушення кримінальної справи.

По-друге, застава впливовості полягає в певній підконтрольності даному органу самих правоохоронних і судових органів в сенсі можливих корупційних проявів в них. У цих цілях антикорупційний орган повинен бути наділений правом вимагати кримінальні, цивільні справи, справи про

адміністративні правопорушення, матеріали оперативно-розшукових заходів, проводити по них експертизу і вимагати порушення кримінальної справи відносно посадових осіб, підозрюваних у корупції в ході дізнання, попереднього слідства чи судового розгляду.

По-третє, має бути законодавчо передбачена імперативність для державних органів враховувати результати антикорупційної експертизи проектів правових актів або актів, що вступили в законну силу.

По-четверте, антикорупційний орган повинен володіти правом спостерігати за проведенням торгів, конкурсів, аукціонів за державними замовленнями, державним закупівлям і продажу державного майна.

По-п'яте, антикорупційний орган повинен стати центром, куди надходять і де аналізуються спеціальні декларації державних службовців та вищих посадових осіб, що свідчать про динаміку їх майнового стану, а також про відповідність реальних витрат і доходів.

Таким чином, антикорупційний орган зміг би взяти під свій контроль найбільш важливі точки в діяльності державного апарату, де можливі корупційні прояви, і при цьому постійно інформувати суспільство про результати своєї діяльності. Така парадигма зможе зробити цей орган набагато небезпечнішим для корупціонерів, ніж навіть правоохоронні органи, спецслужби і суди.

Але на чому заснований розрахунок, що новий державний орган не прийме "існуючі правила гри", тобто сам не стане ще однією бюрократичною та корупційною структурою, як і багато інших "торгуючої" своїми владними повноваженнями? Гарантії від його корумпованості наступні:

- принцип формування даного органу різними гілками влади, причому без права відкликання члена, призначеного відповідними державними органами;

- відносно невеликий термін повноважень (3 роки) плюс часта ротація, причому багатоступенева, тобто оновлення органу частинами;

- неможливість знову зайняти посаду члена антикорупційного органу без трирічної перерви;

- істотні матеріальні та соціальні гарантії для членів антикорупційного органу і співробітників його апарату.

Нарешті, (і це, мабуть, одна з головних відмінних властивостей антикорупційного органу) - не формальна, а реальна взаємодія з інститутами громадянського суспільства, що спеціалізуються на протидії корупції. Мова

йде не про "чергових" деклараціях про співпрацю, а про функціональну неможливість антикорупційному органу здійснювати свою діяльність без антикорупційних громадських сил. Тим самим, з одного боку, з'являється набагато більше можливостей для підвищення ефективності антикорупційної діяльності майбутнього органу. З іншого боку, створюються додаткові гарантії підконтрольності самого антикорупційного органу.

Зрозуміло, все це не може повністю виключити можливість появи в даному органі недобросовісних людей. Але такі гарантії все-таки мінімізують можливість його корумпованості.

4. Формування та реалізація антикорупційної політики в Україні

1. Засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України.

2. Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики.

3. Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

4. Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка розробляється Національним агентством та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Керівники державних органів несуть персональну відповідальність за забезпечення реалізації державної програми з виконання Антикорупційної стратегії.

5. Державна програма з виконання Антикорупційної стратегії підлягає щорічному перегляду з урахуванням результатів реалізації визначених заходів, висновків та рекомендацій парламентських слухань з питань ситуації щодо корупції. (ст. 18 3-ну Про запобігання корупції)

Стаття 19. Антикорупційні програми

1. Антикорупційні програми приймаються в:

Адміністрації Президента України, Апараті Верховної Ради України, Секретаріаті Кабінету Міністрів України, Секретаріаті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Генеральній прокуратурі України, Службі безпеки України, міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, інших державних органах, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях, державних цільових фондах - шляхом затвердження їх керівниками;

Апараті Ради національної безпеки і оборони України - шляхом затвердження Секретарем Ради національної безпеки і оборони України;

Національному банку України - шляхом затвердження Правлінням банку;

{Абзац четвертий частини першої статті 19 із змінами, внесеними згідно із Законом № 576-VIII від 02.07.2015}

Рахунковій палаті, Центральній виборчій комісії, Вищій раді юстиції, Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласних радах, Київській та Севастопольській міських радах, Раді міністрів Автономної Республіки Крим - шляхом затвердження їх рішеннями.

{Абзац п'ятий частини першої статті 19 із змінами, внесеними згідно із Законом № 576-VIII від 02.07.2015}

Антикорупційні програми підлягають погодженню Національним агентством.

2. Антикорупційні програми повинні передбачати:

визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми;

оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють;

заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси;

навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування;

процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм;

інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи.

Стаття 20. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики

1. Національне агентство готує проект щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який не пізніше 1 квітня подається до Кабінету Міністрів України.

2. У національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики мають відображатися такі відомості:

1) статистичні дані про результати діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції з обов'язковим зазначенням таких даних:

а) кількість зареєстрованих кожним зі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції повідомлень про кримінальні корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;

б) кількість оперативно-розшукових справ, заведених спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, та їх результативність;

в) кількість осіб, щодо яких складено обвинувальні акти щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією;

г) кількість осіб, щодо яких набрав законної сили обвинувальний вирок суду щодо вчинення ними кримінальних корупційних правопорушень, а також на яких накладено адміністративне стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією;

г) кількість осіб, щодо яких набрав законної сили виправдувальний вирок суду щодо вчинення ними відповідних правопорушень, а також щодо яких закрито відповідне адміністративне провадження без накладення стягнення;

д) відомості окремо за категоріями осіб, зазначених у частині першій статті 3 цього Закону, і за видами відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, пов'язані з корупцією;

е) кількість осіб, звільнених з посади (роботи, служби) у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційні правопорушення або правопорушення, пов'язані з корупцією, а також осіб, стосовно яких застосоване як основне/додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

є) відомості про розмір збитків і шкоди, завданих корупційними правопорушеннями та правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, стан та обсяги їх відшкодування;

ж) відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією,

конфісковані за рішенням суду, а також кошти у розмірі вартості незаконно одержаних послуг чи пільг, стягнені на користь держави;

з) відомості про кошти та інше майно, одержані внаслідок корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, повернуті в Україну із-за кордону, та розпорядження ними;

и) відомості про конфіскацію предметів та доходів від кримінальних корупційних правопорушень;

і) кількість пропозицій щодо скасування відповідними органами або посадовими особами нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення корупційного правопорушення, та результати їх розгляду;

ї) відомості про визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованих фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, державного органу, органу місцевого самоврядування нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) внаслідок вчинення корупційного правопорушення;

к) кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією, або невиконанню вимог антикорупційного законодавства;

к) співпрацю з відповідними органами інших держав, міжнародними організаціями і зарубіжними недержавними організаціями та укладені з ними угоди про співробітництво;

л) співпрацю з недержавними організаціями і засобами масової інформації;

м) штат спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, кваліфікацію та досвід їх працівників, підвищення їх кваліфікації;

н) діяльність підрозділів внутрішньої безпеки спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; кількість повідомлень про вчинення правопорушень їх працівниками, результати розгляду таких повідомлень, притягнення працівників підрозділів внутрішньої безпеки до відповідальності;

о) обсяги фінансування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції;

п) інші відомості, що стосуються результатів діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та виконання їх повноважень;

2) узагальнені результати антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів;

3) інформація про результати виконання органами державної влади заходів щодо запобігання та протидії корупції, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва;

4) узагальнений аналіз ситуації щодо корупції із зазначенням:

а) виявлених державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування корупціогенних факторів у їх діяльності та реалізації ними заходів щодо усунення зазначених факторів;

б) результатів соціологічних і аналітичних досліджень з вивчення ситуації щодо корупції, проведених державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, міжнародними організаціями, громадськими об'єднаннями;

в) стану виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері запобігання і протидії корупції;

г) впливу здійснюваних заходів на рівень корупції на основі статистичних даних та результатів соціологічних досліджень;

5) звіт про стан виконання Антикорупційної стратегії;

б) висновки та рекомендації.

3. Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування до 15 лютого подають до Національного агентства інформацію, необхідну для підготовки національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики.

4. Кабінет Міністрів України щороку не пізніше 15 квітня розглядає та схвалює проект національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, який протягом десяти робочих днів з дня схвалення направляється до Верховної Ради України.

5. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики підлягає оприлюдненню на офіційному веб-сайті Верховної Ради України.

Стаття 21. Участь громадськості в заходах щодо запобігання корупції

1. Громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право:

1) повідомляти про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості;

2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України "Про доступ до публічної інформації", інформацію про діяльність щодо запобігання корупції;

3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій;

4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції;

6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції;

7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції;

8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству;

9) здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції.

2. Громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі не може бути відмовлено в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їх діяльності. Така інформація надається в порядку, встановленому законом.

3. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, з метою їх громадського обговорення розміщуються на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду з метою прийняття.

4. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, передбачених частиною третьою цієї статті, та оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах.