

АНТИКОРУПЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ, ЯК ІНСТРУМЕНТ ДЕТІНІЗАЦІЇ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ НА ДЕРЖАВНОМУ ТА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

В статті розглядаються питання запровадження державою антикорупційних механізмів, як одного із інструментів детінізації фінансових ресурсів на державному та місцевому рівні. Автор досліджує явище «корупції», рівень корупції в Україні, визначає напрямки оптимізації державної антикорупційної політики держави з урахуванням досвіду запровадження антикорупційних заходів в інших країнах.

В статье рассматриваются вопросы использования государством антикоррупционных механизмов, как одного из инструментов детенизации финансовых ресурсов на государственном и местном уровне. Автор исследует явление "коррупции", уровень коррупции в Украине, определяет направления оптимизации государственной антикоррупционной политики государства с учетом опыта проведения антикоррупционных мероприятий в других странах.

The article examines the problems of anticorruption mechanisms implemented by the state as an instrument of the financial resources' "unshadowing" on the national and local levels. The author explores the phenomenon of corruption, analyzes the level of corruption in Ukraine and determines the ways of governmental anticorruption policies' optimization considering the experience of anticorruption measures in other countries.

Постановка проблеми. Обґрунтовуючи ступінь державного втручання в економічні процеси більшість сучасних західних теорій базуються на існуванні двох полярних категорій «неспроможність (або провали) ринку» та «неспроможність (або провали) влади». Зрозуміло, що активного державного регулювання потребують сфери, де ринкові саморегулюючі механізми слабо діють або є неспроможними. І навпаки ступінь державного втручання слід мінімізувати коли йдеться про механізми добросовісної конкуренції, закони попиту та пропозиції. Державне регулювання тіньової економіки має певні особливості, оскільки в даному випадку держава, виступаючи суб'єктом впливу на тіньові процеси та чинники, що їх спонукають є одночасно й об'єктом тіньової економіки, коли йдеться про корупцію в державних інституціях, що має наслідком розвиток нелегальної економіки, а також й своєрідним підґрунтям тіньової економіки, як прояву обмеженої функціональної здатності державного управління.

Отже, один із векторів (напрямків) державного регулювання детінізації фінансових ресурсів держави повинен бути спрямований на подолання корупційних процесів у системі державного управління всіх рівнів (державного і муніципального), зокрема через запровадження дієвих антикорупційних механізмів. В Україні це питання є особливо актуальним, з огляду на результати дослідження, проведеного

міжнародною організацією Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International) за 2010 рік. У рейтингу, де рівень корупції оцінюється за шкалою від 0 до 10 балів, у якій 0 означає тотальну корумпованість держави, а 10 - фактичну відсутність корупції, Україна отримала 2,4 бали (у минулому році - 2,2), посівши 134 місце за рівнем корупції серед 178 країн світу [1].

Визначити кількісно обсяг тіньових фінансових ресурсів в результаті існування корупції досить складно, однак і науковці, й політики однозначно визнають, що корупційні процеси в органах влади спотворюють механізми формування та перерозподілу фінансових потоків держави, що має наслідком недоотримання доходів у державні та місцеві бюджети.

Стаття має на меті дослідити чинники та сфери виникнення корупційних явищ в державних органах влади, вивчити досвід запровадження антикорупційних заходів детінізації фінансових ресурсів в інших країнах та визначити, з урахуванням національних особливостей, напрямки оптимізації державного регулювання у цій сфері на державному та місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій та виклад основного матеріалу. Дослідженням проблеми корупції займались видатні вітчизняні і зарубіжні науковці, політики серед яких В. Предборський, З. Варналій, О. Турчинов, Ю. Попов., М. Тарасов, В. Журавський, М. Михальченко. Так, В. Предборський визначає корупцію одним із найсуттєвіших явищ передаткового механізму між тіньовою та офіційною економікою, державним управлінням на тлі існуючого розвинутого механізму зв'язків між цими секторами управління економікою. Розглядаючи одночасно як умову так і наслідок функціонування тіньової економіки, В. Предборський вважає, що корупція призводить до приватизації державної влади тіньовими структурами, посиленню майнової диференціації суспільства, деградації суспільно-політичного життя [2, с. 147-148].

На думку Варналія З.С. корупція є одним з головних чинників, який впливає на розвиток України та залишається одним з найбільших перепон на шляху її інтеграції до світового співтовариства, розвитку громадянського суспільства. Як масове явище, корупція становить реальну проблему для всієї країни, прямо впливаючи на її внутрішньополітичні процеси та зовнішні відносини, створюючи передумови для соціального вибуху з непередбачуваними наслідками. [3, с. 147-148].

У Проекті розвитку України [4, с. 17-18] Тігіпко С.Л. зазначає, що оскільки корені корупція – в грішній людській природі, повністю позбутися її неможливо, а можна тільки утримувати на рівні, котрий не загрожує самому життю суспільства. В цьому сенсі корупція – вже симптом більш складних, системних хвороб держави, тому намагання здолати її, не чіпаючи основ управління державою, в кращому випадку дасть короткочасну видимість покращення, але частіше за все трапляється

протилежний ефект: корупція тільки посилюється. Для цього потрібна вся міць та невтомна робота державних інститутів, правоохоронних органів, преси, школи, Церкви.

Досліджуючи корупцію державного управління Попов Ю.М., Тарасов М.Е. роблять висновок, що корупція не тільки зменшує можливість соціальних загальнодоступних цінностей для населення та знижує сприйняття населенням легітимності влади, а й підвищує вартість державного управління, оскільки платник податків повинен сплачувати декілька разів одну і ту ж саму послугу: податки та хабарі посадовим особам для здійснення або нездійснення певних дій [5, с. 134-135].

За визначенням Журавського В.С., Михальченко М.І. корупція – це діяльність або навмисна бездіяльність, які своїм результатом мають порушення закону (в першу чергу Основного закону країни - Конституції), використання державних і публічних посад для незаконного збагачення або отримання вигод, які порушують права інших соціальних суб'єктів: держави, недержавних організацій та установ, колективів, осіб [6, с. 56].

Отже, в будь якому випадку, корупція пов'язана зі зловживанням влади з метою отримання користі задля задоволення особистих цілей. Коли йдеться про корупцію в системі державної та муніципальної влади, на думку автора, доцільно вирізнити три основні сфери прояву корупції, в межах яких існують різні форми корупційних зловживань:

1. Так звана «політична корупція», пов'язана з субсидюванням політичних компаній, лобіюванням інтересів задля задоволення особистих корисних цілей, непотизм (заступництво на основі особистих зв'язків). За обсягом задіяних тіньових фінансових ресурсів така корупція є найбільш масштабною.

2. Крадіжка, розкрадання і привласнення державної власності посадовими особами (порушення процедури закупівлі товарів, робіт послуг за державні кошти, нецільове використання бюджетних коштів та інші порушення у бюджетній сфері тощо).

3. Зловживання службовим становищем для отримання невинуватених особистих переваг або привілеїв, як правило у вигляді незаконної винагороди задля прискорення виконання або невиконання певних дій, зокрема щодо:

- видачі документів дозвільного характеру;
- за прискорення видачі документів чи прийняття рішення;
- влаштування на роботу до підпорядкованих або контрольованих організацій друзів, родичів, знайомих;
- встановлення плати за послуги, надання яких належить до службових обов'язків чиновника (у сфері освіти, медицини тощо);
- за розміщення державного замовлення в тій чи іншій фірмі;
- направлення себе або інших у службові відрядження державним коштом;
- укриття фактів порушень під час перевірок діяльності відповідними державними органами;

- встановлення штрафу або притягнення до інших видів відповідальності (з боку співробітників правоохоронних, митних органів, органів, що забезпечують безпеку на дорозі, суддів).

Вочевидь остання сфера прояву корупції виникає у зв'язку взаємовідносинами державних та місцевих органів влади з населенням, юридичними та фізичними особами під час реалізації своїх владних повноважень. І саме остання сфера корупційних зловживань є чи не найбільшою з огляду на кількість випадків і має вагомий вплив на формування показника сприяння корупції (рівня корупції) під час традиційних опитувань.

Згідно опитувань громадської думки, проведених у 2007 – 2009 роках Київським міжнародним інститутом соціології, в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції в Україні — Гідна Україна», під керівництвом Менеджмент Системз Інтернешнл (MSI) та за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) [7] в 2009 році 62,5% респондентів указали на те, що вони були втягнуті в корупційні стосунки з посадовцями протягом останніх 12 місяців.). У період з 2007 до 2009 року спостерігаємо значне падіння рівня довіри до органів влади усіх рівнів. При цьому, найменшою довірою населення (5,3 %) користується – судова система, найбільшою (19,4 %) - місцеві органи влади, хоча їм довіряє лише п'ята частина опитаних, обласним органам влади довіряють лише 9,3 % респондентів. Традиційно місцевій владі більше довіряють мешканці заходу (табл.1).

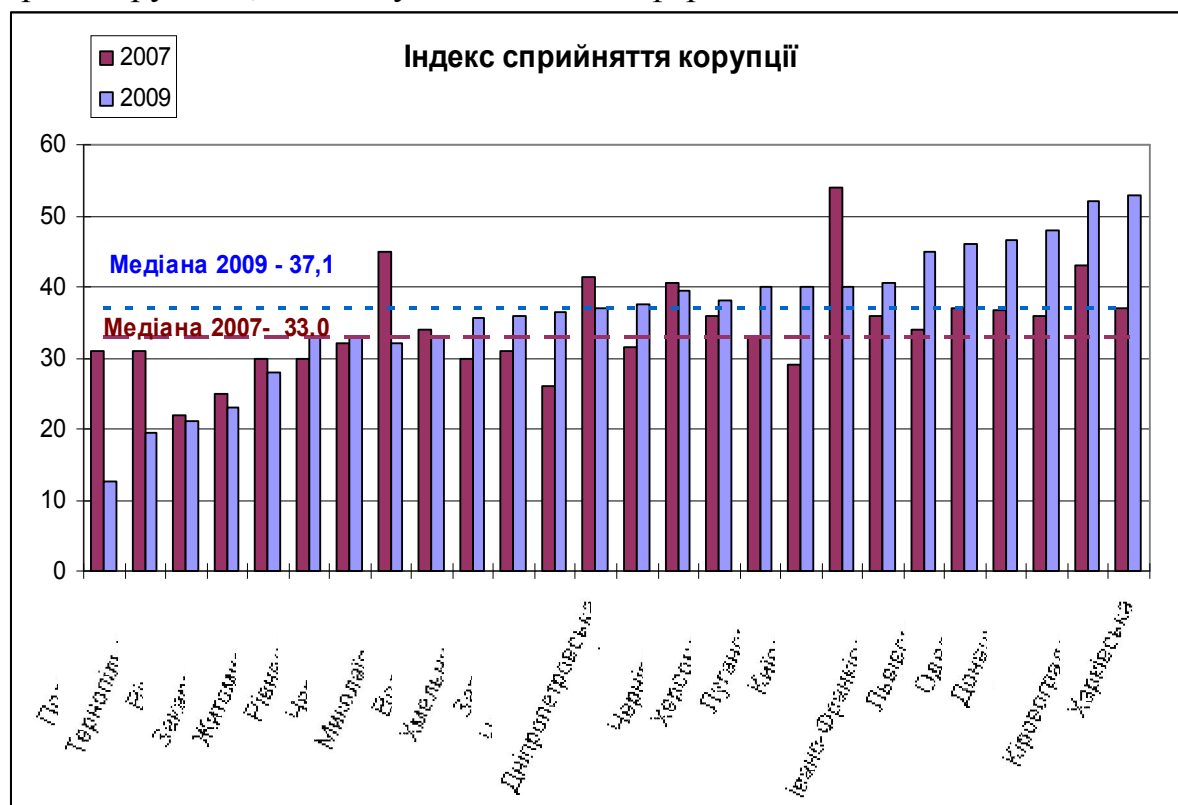
Таблиця 1

Рівень довіри місцевим органам влади

| Регіон | Області (міста, території), що охоплює регіон | Рівень довіри до влади, % | |
|---------------------------|--|----------------------------------|-----------------|
| | | 2007 рік | 2009 рік |
| Західний регіон | Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області | 30,2 | 28,1 |
| Центральний регіон | місто Київ, Вінницька, Житомирська, Київська, Кіровоградська, Полтавська, Сумська, Черкаська та Чернігівська області | 22,3 | 19,5 |
| Південний регіон | АР Крим, Дніпропетровська, Запорізька, Миколаївська, Одеська Херсонська області | 20,6 | 16,9 |
| Східний регіон | Донецька, Луганська Харківська області | 18,2 | 13,8 |

За даними цього ж дослідження [7], середні значення індексу сприйняття корупції у владних структурах України та серед державних службовців (мал.1) збільшилося по Україні із 33 у 2007 році до 37 у 2009 році (від 100 — найбільшого сприйняття до 0 — найменшого сприйняття корупції). У регіональному розрізі найгірша ситуація вимальовується в Харківській та Кіровоградській областях, де більше половини сфер діяльності видаються жителям цих областей дуже корумпованими. Скорочення показника відповідного індексу (на понад 5 пунктів) спостерігається в Полтавській, Тернопільській та Миколаївській областях та у місті Київ. Загалом у половині областей України індекс сприйняття корупції населенням зріс більш ніж на 5 пунктів.

Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. За умов масштабної корупції акцент робиться саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Так для правових систем деяких розвинутих країн узагалі не характерно використання в законодавстві терміну «боротьба» – законодавці закладають в нормативно-правовому акті принципи попередження правопорушень, які стосуються певної сфери діяльності.



Мал. 1 Індекс сприйняття корупції у владних структурах України та серед державних службовців (регіональний вимір)

Зокрема, для Фінляндії, яку «Трансперенсі Інтернешнл» визначає як одну з найменш корумпованих країн серед 133 країн світу, не є характерними закони з використанням терміну «боротьба» з визначенням певного виду злочину. Фінський законодавець заклад принцип попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-

правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид злочину. Згідно з положеннями Кримінального Кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як «корупція», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років в залежності від ступеня суспільної небезпеки злочину [8].

У Бельгії пішли не лише традиційним репресивним шляхом – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про попередження корупції. Так ця проблема знайшла своє відображення у межах реформи COPERNIC (модернізації державного управління), зокрема у реформі сектору фінансового контролю. Бельгія розширила поняття корупції стосовно зловживання владою, не обмежуючись лише кримінальним аспектом, а й залишивши місце для таких понять, як роз'яснення норм (правил, стандартів), їх нагадування, транспарентність поведінки, що приведе до вироблення кодексу поведінки (деонтології) [9].

Особливо цікавим є досвід антикорупційних реформ, запроваджених у Грузії, завдяки яким Грузії вдалося піднятися до 66 позиції в Індексі сприйняття корупції «Transparency International» у 2009 році (у 2004 році Грузія займала 131-у позицію). Для порівняння – за цей період Україна перемістилася зі 102 місця в даному рейтингу на 146 позицію (і ділить його з Росією, Камеруном, Еквадором, Кенією й Зімбабве). Крім того, Грузія отримала антикорупційний індекс 4,1 – це вищий індекс ніж у деяких країн ЄС [10].

Серед заходів, що були запроваджені в межах реформи: скорочення державного апарату, максимальне роздержавлення власності, реформи податкової та митної систем, створення вільних економічних зон. Прикладом реформи інституції влади стала ліквідація влітку 2004 року дорожньої поліції. Всі працівники (14 тис.) були звільнені. Замість двох структур – дорожньої поліції та дільничних поліцейських – була створена патрульна поліція. Нових співробітників набирали на конкурсній основі, серед них колишні працівники склали менше 10 %. Новим співробітникам збільшили зарплату, вона стала у 15-20 разів вища за зарплату до реформи і є вищою ніж деінде в державному апараті, та забезпечили гарним матеріальним оснащенням.

Для покращення умов ведення бізнесу були скасовані: ліцензійні і реєстраційні збори; державні мита; консульські, тендерні, виконавчі збори; збори з відстрочки обов'язкової військової служби; збори за користування природними ресурсами; збори за очистку житлової території; збори з дозволів на будівництво і перевезення тощо. Загалом кількість державних ліцензій, які потрібно було отримати в Грузії для початку будь-якого виду економічної діяльності, зменшилася увосьмеро.

До безумовних здобутків Грузії належить докорінна зміна суспільної толерантності до фактів корупції. Завдяки новинам на всіх телеканалах постійно висвітлюються факти затримання злодія в законі чи чиновника-

хбарника. Як наслідок, більшість громадян країни перестали вважати корупцію прийнятним сервісом і почали сприймати її як гріх.

В Україні, антикорупційна політика хоча і є предметом постійних дискусій, але зависла на стадії запровадження антикорупційного законодавства. У 2005-2006 роках Україною ратифіковані міжнародні конвенції у сфері боротьби з корупцією, зокрема: Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, підписана від імені України 04.11.99 в м. Страсбурзі, Конвенція ООН проти корупції, підписана від імені України 11.12.03 в м. Меріда (Мексиканські Сполучені Штати), Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією, підписана від імені України 27.01.99 в м. Страсбурзі.

У червні 2009 року Верховною Радою був прийнятий пакет антикорупційних Законів: "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів країни щодо відповідальності за корупційні правопорушення". Проте щоразу введення їх у дію відкладала та нарешті скасувала. Позитивним у цій сфері стало є утворення відповідним Указом Президента України від 26 лютого 2010 року Національного антикорупційного комітету, до функцій якого належить здійснення аналізу стану корупції в Україні, розробка антикорупційних заходів та проектів актів законодавства з питань посилення боротьби з корупцією з урахуванням рекомендацій провідних світових організацій.

15 березня 2010 року Верховна рада прийняла у другому читанні законопроект №7487 "Про засади запобігання та протидії корупції в Україні" [11]. Цей документ передбачає розширення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, а також уточнення і конкретизацію умов віднесення до числа таких суб'єктів окремих осіб, введення нового порядку здійснення фінансового контролю, встановлення обов'язку декларування як доходів, так і витрат, визначення строків подання декларації та опублікування в офіційних друкованих виданнях декларацій про майновий стан, доходи та витрати чиновників.

Як свідчить міжнародний, досвід зусилля щодо подолання корупції досягають успіху лише за умови її комплексного характеру, коли вона охоплює якнайбільше сфер життєдіяльності держави, ведеться постійно та перебуває в центрі уваги як влади, так і громадськості.

Особливо актуальним для України, на думку автора, на тлі запровадженої адміністративної реформи та розуміючи необхідність розробки та запровадження стратегій регіонального розвитку і реформ місцевого самоврядування, є врахування практики попередження, а не боротьби з корупцією, тобто закладення принципів застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид злочину.

Висновки. Корупція – це системне захворювання влади, тому боротьба з нею повинна передбачати комплексні кроки. Антикорупційне

законодавство само по собі не є здатним знищити причини корупції. Державна антикорупційна політика повинна проводитися системно і базуватися на основних принципах верховенства права, законності, системності, практичної спрямованості та радикальних заходів взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням.

Першим кроком, повинна стати розробка дострокової (не менш ніж на 5 років) Державної програми попередження та протидії корупції, в рамках якої буде окреслено ключеві напрямки антикорупційної політики.

Наступним кроком має стати прийняття антикорупційних законів, що регламентують визначення корупційних дій та корупційних злочинів, їх перелік, перелік суб'єктів корупції, відповідальність за корупційні дії (злочини), контролюючи органи у сфері запобігання та протидії корупції, а також запровадять обов'язкову норму щодо закладення принципів застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності.

Положення Державної програми попередження та протидії корупції повинні лягти в основу окремого розділу стратегії регіонального розвитку і реформ місцевого самоврядування.

Відповідно до стратегії регіонального розвитку повинні бути розроблені Програми розвитку кожного регіону терміном не менш ніж на 3 роки, які включатимуть заходи із подолання причин корупції, виходячи з рівня корумпованості окремих сфер діяльності та з урахуванням інфраструктури та інституційних особливостей розвитку регіону.

Чи не найважливішим кроком у складі антикорупційних заходів є завершення адміністративної реформи державних органів та запровадження адміністративної реформи регіонального управління, яка передбачатиме:

- скорочення управлінського апарату, розмежування функцій прийняття рішень, їх реалізації та контролю за наданням послуг;
- відкритість та доступність інформації про діяльність державних органів усіх рівнів;
- запровадження системи адміністративних послуг та чітка регламентація надання їх органами влади, розробка правил і стандартів прийняття розпорядчих, дозвільних управлінських рішень, видачі населенню офіційних документів;
- вільний та зручний доступ населення до інформації щодо встановлених, процедур та правил прийняття розпорядчих, дозвільних управлінських рішень, видачі населенню офіційних документів;
- спрощення процедур під час оформлення документів дозвільного характеру;
- усунення умов при здійсненні яких можуть мати місце прояви корупції, зведення до мінімуму контактів з посадовими особами, що їх видають (зокрема через запровадження електронного документообігу та звітності).

Серед ефективних заходів щодо протидії корупції особливе місце повинна займати цілісна система громадського і державного контролю.

Звичайно для реалізації зазначених та будь-яких заходів щодо протидії корупції необхідна політична воля та активна підтримка реформ з боку громадянського суспільства. Допомогою в цьому може стати відповідна інформаційна компанія, що сприятиме зміні ставлення українського суспільства до явища корупції, яке на даний час не є однозначно негативним.

Використані джерела інформації:

1. Україна 134 серед 178 країн за рівнем корупції [Електронний ресурс] // Економічна правда – 26.10.2010 Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2010/10/26/253756/>
2. Предборський, В. А. Детінізація економіки у контексті трансформаційних процесів. Питання теорії та методології: Монографія [Текст] / Предборський, В. А. – К.:Кондор, 2005. – 614 с. - ISBN 966–351–000–5.
3. Варналій З.С. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації. Монографія. 2006 рік [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/book/ty_n_ekon/index.htm
4. Тігіпко С.Л. Україна: Проект розвитку [Текст] / Тігіпко С.Л. - К.: «Саміт-книга» 2009. - 168 с.
5. Попов Ю.Н., Тарасов М.Е. Теневая економіка в системі ринкового господарства [Текст] – М.: Дело, 2005. – 240 с.
6. Журавський В.С., Михальченко М.І., Михальченко О.М. Корупція в Україні - не політика. Монографія. [Електронний ресурс] // Інститут політичних і етнонаціональних досліджень НАН України ім. І.Ф.Кураса - Режим доступу : http://ipiend.gov.ua/?mid=130&action=article_detail
7. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009 [Електронний ресурс] // 25 травня 2009 р. Антикорупційний портал – соціальний інтернет – ресурс - Режим доступу : <http://www.acrc.org.ua/>
8. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс] /Офіційний сайт Головного управління державної служби - Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=DB048B16283B40E17C8A9DA1E226E0F7?art_id=89386&cat_id=57862
9. Так само
10. Протидія корупції. Матеріали круглого столу «Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України?», 19 квітня 2010 року [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://openukraine.org.ua/programs/young-generations/anticorruption>
11. Офіційний сайт Верховної Ради України // <http://www.rada.gov.ua/>

Рецензент: Біла С.О., д.держ.упр., професор.