

# Яким «каменем» зневажили «будівничі» вітчизняної антикорупційної політики?



■ Олександр КОСТЕНКО, доктор юридичних наук, професор, академік Національної академії правових наук України, завідувач відділу Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Україна сьогодні є однією з найбільш корумпованих країн світу. І це попри чи не найактивнішу в світі «боротьбу» з корупцією. Чому так виходить? Можливо, тому, що ця «боротьба» якась неправильна, несправжня чи антинаукова? Тобто псевдобротьба. Ось це і є проблема, розв'язання якої має доленосне значення для сучасного українського суспільства.

До речі, в Національній академії наук України, котра вже понад двадцять років хронічно недофінансується й котру чинний Прем'єр-міністр України прямо звинувачує в паразитуванні на бюджетних коштах, співробітники Інституту держави і права ім. В. М. Корецького розробляють *культурно-репресивну концепцію протидії злочинності*, у тому числі *корупційній злочинності*. Запропоновані на підставі цієї концепції висновки й пропозиції, спрямовані на модернізацію стратегії й тактики протидії корупції, не раз оприлюднювалися у відповідних наукових працях, у публікаціях ЗМІ, а також надсилалися для інформування в різноманітні державні органи, які реалізують антикорупційну політику в Україні. Проте, судячи з реакції на ці звернення, складається враження, що можновладцям наука лише заважає робити свої справи, не переймаючись соціальними закономірностями. Зокрема, «боротися» з корупцією так, як це їм зручно й... вигідно. І як тоді оцінювати ефективність вітчизняної науки, якщо наукові розробки нікому не потрібні?!

Тож і виходить, що в нашій країні ведеться передовсім антинаукова боротьба з корупцією. Чи може вона в такому разі бути ефективною? Запитання риторичне, бо немає сумнівів, що не може бути ефективною, приміром, антинаукова медицина чи антинаукова інженерія. Місія справжньої науки – розвінчувати різноманітні антинаукові ілюзії, зокрема ілюзії соціальні, у тому числі й антикорупційні. Саме для розвінчування антикорупційних ілюзій і було розроблено культурно-репресивну концепцію протидії корупції.

Основна ідея цієї концепції полягає в такому:

1) радикальним засобом протидії корупції є людський чинник, а саме антикорупційна (зокрема, правова та моральна) культура громадян;

2) антикорупційне законодавство й антикорупційні інституції (зокрема, органи антикорупційної юстиції, уповноважені протидіяти корупції репресивними методами) – це лише інструменти, ефективність використання яких залежить від стану зазначеного людського чинника.

З огляду на це антикорупційна політика в Україні має ґрунтуватися на формулі: *культура плюс репресія*.

Коли уважно розглянути вітчизняну антикорупційну практику в контексті культурно-репресивної концепції протидії корупційній злочинності, стає очевидним, що ця практика страждає ілюзією так званого інструментального підходу, тобто обмежується одним лише маніпулюванням такими інструментами, як антикорупційне законодавство й антикорупційні інституції (у тому числі, органи антикорупційного адміністрування, досудового розслідування та суди). Цей однібочний інструментальний підхід, що не заснований на належній антикорупційній культурі громадян, є шкідливою антикорупційною ілюзією. Це неодмінно проявляється в різ-



них формах антикорупційного волонтаризму: у зловживаннях антикорупційними повноваженнями, у вибірковому правосудді тощо. Саме це й характеризує сучасну антикорупційну кампанію в Україні.

Унеможлиблює її ефективність і те, що не враховується особливість вітчизняної корупції. Тобто немає розуміння того, що це *корупція кризового типу*. Вона, з одного боку, є породженням соціальної кризи в Україні, а з другого – зумовлює поглиблення цієї кризи, зводячи нанівець будь-які реформи, не підкріплені антикорупційними запобіжниками. За такої «корупціалізації» суспільства розвиток демократичних інститутів в Україні підмінюється псевдодемократизацією.

Для корупції кризового типу живильним середовищем є такий стан суспільного життя людей, за якого чесно жити й працювати стає не вигідно. Уявлення про те, що таку корупцію можна подолати одним лише вдосконаленням адміністративних інструментів чи антикорупційної юстиції, уповноваженої на застосування репресії проти корупції, є антинауковою ілюзією. Саме таке хибне уявлення призводить до безрезультативної антикорупційної політики в Україні.

Поширене в нашому суспільстві уявлення про корупцію відображає приказка «риба гниє з голови». Цей народний вислів ілюструє те, що прояви корупції беруть початок із симптомів ураження саме інститутів влади, яка асоціюється з «головою» суспільного організму. Хоча це ніхто не заперечує, може, однак, виникнути теорія, що подолати корупцію дуже просто – достатньо змінити можновладців. Проте це чергова ілюзія, розвінчати яку можна, відповівши на запитання: «А чи припиниться гниття риби, якщо відрізати їй голову?». Тоді стає очевидним, що хворобою уражена не лише голова, а й увесь «риб'ячий організм». Те саме відбувається й у суспільстві: корупція уражає інститути влади, бо є відповідний корупціогенний стан громадянського суспільства. Суть цього патологічного стану полягає в тому, що в суспільстві бракує таких «лі-

ків», як антикорупційна культура громадян. Саме ці «ліки» створюють імунітет проти ураження владної «голови» суспільної «риби» вірусом корупції.

*Антикорупційна культура громадян – єдина гарантія проти корупціалізації влади в суспільстві.* Таким є закон «соціальної природи», який відкриваємо за допомогою соціальної науки. Якщо порівняти антикорупційну (правову та моральну) культуру громадян України й, наприклад, Швеції, то стане зрозуміло, чому в українській «рибі» владна «голова» гниє, а в шведській – ні.

Ще однією шкідливою ілюзією є досить поширене сьогодні в Україні уявлення, начебто за допомогою так званого детектора брехні можна запобігти корупціалізації інститутів влади. Навіть якщо кандидат на посаду успішно пройшов тест на «детекторі брехні», це не дає жодних гарантій того, що через деякий час ця особа не стане корупціонером. Сподіватися на винахід технічних засобів для вимірювання совісті й виявлення корупційної схильності людини – те саме, що надіятися на створення чудодійної пігулки від корупції.

Так само ілюзією є уявлення, що вища зарплата посадовця автоматично зменшує ймовірність зловживання ним своїми повноваженнями. Наука не підтверджує існування такої закономірності. Насправді антикорупційний ефект має лише реалізація принципу пропорційного співвідношення оплати праці посадовців із доходами інших верств населення, яке має визначатися законами ринку, а не волюнтаристським рішенням, притаманним нинішній антикорупційній політиці в Україні.

Нездійсненою також є «мрія» про подолання корупції завдяки політичній волі «згори», котру очікують, як манну небесну, ніби лише вона й здатна забезпечити перемогу. Однак постає запитання: а чому цієї політичної волі досі немає й що треба зробити, щоб вона з'явилася? І знову однозначна відповідь: розбудити цю політичну волю «нагорі» може лише людський чинник, який діє «знизу», тобто політична воля самих громадян. Саме її треба виховувати в українському суспільстві.

*Отже, основною помилкою антикорупційної політики в Україні є плекання ілюзії, начебто ефективно протидіяти корупції можна шляхом волюнтаристського маніпулювання антикорупційними інструментами при повному ігноруванні заходів, спрямованих на розвиток антикорупційного потенціалу людського чинника, зокрема антикорупційної (правової та моральної) культури громадян.*

То як цю помилку можна виправити й забезпечити ефективну протидію корупції в Україні? Вивчення світового прогресивного досвіду подолання корупції свідчить, що стратегія й тактика протидії вітчизняній корупції кризового типу мають ґрунтуватися на поєднанні двох чинників: 1) впровадження заходів, спрямованих на формування в громадян антикорупційної (правової та моральної) культури; 2) застосування адміністративних заходів і репресивних інструментів антикорупційної юстиції.

Якщо нині в Україні вся антикорупційна активність помилково зосереджена виключно на запровадженні адміністративних заходів і антикорупційної юстиції, уповноваженої на застосування репресії проти корупції, то формування в суспільстві антикорупційної культури є тим «каменем, яким зневажили будівничі». Однак він має стати нарзним.

Сформувані антикорупційну культуру громадян можна знову-таки з огляду на світовий досвід. Ця «соціальна інженерія» має, по-перше, здійснити в суспільстві такі реформи, щоб чесно жити й працювати було вигідно, та, по-друге, розробити й зреалізувати спеціальну «Програму антикорупційного просвітництва громадян». Саме це має стати пріоритетом як для реформаторської політики в Україні, так і для політики підтримки реформ в Україні з боку Європи та США.

Без застосування вказаних заходів, спрямованих на формування в українському суспільстві антикорупційної культури громадян, будь-яке вдосконалення антикорупційних «інструментів», тобто антикорупційного законодавства, а також адміністративних органів з антикорупційними функціями й органів антикорупційної юстиції, уповноважених на застосування репресивних методів, не дасть очікуваних результатів.

## Електронне декларування. Є мотивація!

Епопея із запровадженням в Україні системи електронного декларування доходів чиновників триває

Після новорічних вихідних стало відомо, що в остаточному варіанті проекту закону про Держбюджет-2016 «з'явилася» поправка, згідно з якою на рік перенесено запровадження електронного декларування доходів чиновників. Народні депутати й урядовці, що були причетні до формування саме цього розділу державного кошторису, довго не могли зрозуміти, звідки в документі взялася скандальна норма, котра разом із електронним контролем чиновників відтермінує й лібералізацію для українців візового режиму з країнами Шенгенського договору. Пізніше авторів поправки все ж «вирахували», але від того не стало зрозуміліше, куди дивилися народні обранці, голосуючи за головний фінансовий документ країни.

Уже 5 січня народний депутат Вадим Денисенко зареєстрував у парламенті законопроект «Про внесення змін до Закону «Про запобігання корупції» (щодо роботи електронної системи подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)» (реєстр. № 3755), яким пропонується скасувати норму про відтермінування до 2017 року запровадження системи електронного декларування. За словами народного депутата Сергія Лещенка, цей законопроект не розв'язує проблему електронного декларування повністю, оскільки подання декларацій має відбутися до 1 квітня. Тож депутат уже зареєстрував свій проект закону, що передбачатиме продовження терміну електронного декларування до 1 червня.

– Законопроект Денисенка лише повертає ту норму, яка є, тоді як ми вже по термінах не встигаємо й потрібно приймати ще один закон, – зауважив Сергій Лещенко.

Після рекомендацій профільного парламентського Комітету з питань запобігання і протидії корупції 26 січня народні депутати сім разів намагалися внести цей законопроект до порядку денного, проте всі спроби виявилися марними. У кожній депутатській фракції та групі знайшлися як противники, так і прихильники електронного декларування, однак останні виявилися значно менше. Утім, схоже, проблема все ж матиме розв'язання, й зовсім скоро.

Таке резонансне питання не може довго залишатися відкритим. Адже це зумовлює серйозні репутаційні втрати (передусім на міжнародному рівні) для Президента, уряду й, звісно, парламенту. Перші особи держави не раз обіцяли нашим міжнародним донорам і партнерам – МВФ та Європейському Союзу запровадити електронне декларування саме цього року. Це одна з умов надання кредитів та запровадження безвізового режиму. З такою мотивацією депутатам усе ж доведеться раз на рік «хизуватися» он-лайн власними заробітками.

Але перш ніж буде запроваджено систему електронного декларування, має запрацювати відповідний контрольний орган – Національне агентство з питань запобігання корупції. Проте робота в цьому напрямі також триває не надто жваво. Кабмін з минулої весни не спромігся провести конкурс на посади п'яти членів агентства – керівництва органу. Тому наприкінці грудня оголосили повторний конкурс. За оптимістичними прогнозами, він має завершитися до кінця лютого. Додаймо час на формування штату працівників і власне запуск електронного декларування й отримаємо... А ніхто не знає, що отримаємо. Говорити про якісь чіткі дакти в боротьбі з українською корупцією – справа невдячна. Тож лишається тільки сподіватися на тиск наших закордонних донорів-партнерів і совість можновладців.

Т. П.

