**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".

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 постінду-стріального суспільства деякими тенденціями цивілізаційного властивості.

Одна з таких тенденцій - коррумпування державного апарату. Дотепер поширена думка, що масштабна, системна корупція - властивість перехідних і слаборозвинених країн. Дійсно, в країнах з розвиненою 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 операціях. 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 несилових (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 витрачати 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.

**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 глибинних 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 заходам 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 ясним 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:

a) 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 коректив 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 политики.

Напрями реалізації антикорупційної політики в сфері національної безпеки.

**Доцільність спрямування антикорупційної політики в першу чергу на виявлення та усунення корупціогенних чинників.**

Основні напрями антикорупційної політики в публічному управлінні:

• корекція законодавства з метою зменшення відповідних причин корупції;

• удосконалення засад формування і організації вищих органів державної влади;

• структурно-функціональне упорядкування системи органів виконавчої влади;

• зміна принципів державної служби і контроль за майновим становищем представників влади;

• ефективний контроль за розподілом і витрачанням бюджетних коштів;

• удосконалення економічної політики.

Ключові поняття та терміни:

**Стратегія, антикорупційна стратегія, доброчесність, доброчесна публічна служба, громадський контроль.**

Питання для обговорення:

1**.** Які основні етапи реалізації антикорупційної стратегії повинні бути визначені на національному рівні?

2. Які функції мають органи, відповідальні за координацію антикорупційних зусиль?

3. Які технології (наприклад, електронне урядування, блокчейн) можуть допомогти виявляти корупційні схеми?

4. Які заходи можна вжити для створення відкритого доступу до інформації про діяльність органів влади?

5. Які програми підготовки та підвищення кваліфікації необхідні для державних службовців з питань антикорупції?

6. Які заходи щодо профілактики корупційних дій серед державних службовців можуть бути ефективними?

7. Як можна подолати політичний опір до антикорупційних реформ?

8. Як міжнародний досвід може допомогти в реалізації антикорупційної стратегії на національному рівні?