

*Бусол О. Ю.,  
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник  
Служби інформаційно-аналітичного забезпечення  
органів державної влади Національної бібліотеки України  
імені В. І. Вернадського Національної академії наук України*

## НАЦІОНАЛЬНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ ТА УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

**Анотація.** У статті розглянуті Національні антикорупційні стратегії та участь громадськості країн Центральної та Східної Європи у протидії корупції.

**Ключові слова:** корупція, країни Центральної та Східної Європи, протидія корупції, Національна антикорупційна стратегія.

**Постановка проблеми.** Прояви корупції в країнах Центральної та Східної Європи мають схожі характеристики та причини, тому що всіх їх об'єднує географічне розташування, історія співпраці та протистоянь, війн, релігія (об'єднує слов'янські країни), ментальність націй. Актуальність теми дослідження полягає в тому, що однією з важливих складових формування і реалізації ефективної системи протидії корупції є взаємна праця держав, зокрема громадянського суспільства кожної з країн на міжнародному рівні, участь у заходах боротьби з корупцією, запроваджених Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими інституціями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання протидії корупції громадськими організаціями в державах Центральної та Східної Європи недостатньо досліджено українськими вченими. Серед вчених тему зарубіжного досвіду боротьби з корупцією розглядали в своїх працях М. Бурлаченко, І. Бочарников, І. Гайка, М. Гілевська, Г. Клеменчич, О. Крук, Б. Романюк, Я. Стусек, І. Чубенко, О. Шамара, інші. Деякими дослідниками розглядалося питання участі громадськості у протидії корупції в Україні та інших окремих зарубіжних країнах. К. Головшинським та С. Пархоменко проводився порівняльний аналіз стратегічних підходів до боротьби проти корупції. Але узагальнення, аналіз і порівняння національних Стратегій конкретних країн, зокрема країн Центральної та Східної Європи, вченими не здійснювалося.

**Метою та завданням статті** є узагальнення кращих практик участі громадянського суспільства в реалізації антикорупційної політики в країнах Східного партнерства ЄС; з'ясування ролі та потенціалу неурядових громадських організацій (НГО) в процесі розробки та реалізації Стратегій; виокремлення ключових моментів зарубіжного досвіду для адаптації в українських реаліях.

**Виклад основного матеріалу дослідження.**  
**Польща.** У Польщі у 90-ті роки проблема наявності корупції ігнорувалася, тому в державі на той час не було опрацьовано жодного політичного рішення щодо боротьби з цим явищем. Тільки в 2002 році, під впливом міжнарод-

ного тиску, урядом було прийнято Антикорупційну стратегію на 2002–2009 роки. Прийняття Антикорупційної стратегії (далі – Стратегії) Польщі на 2002–2009 роки відбувалося на фоні як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. Щодо зовнішніх, то її було прийнято під тиском міжнародних організацій, зокрема ЄС (Копенгагенські критерії / процес підготовки до вступу), а також комплементарних дій Світового банку та Організації економічного співробітництва та розвитку. Внутрішнім поштовхом до прийняття Стратегії стали низка корупційних скандалів в уряді та бажання відновити позитивний імідж країни. Відповідальними за реалізацію Стратегії стали Міністерство внутрішніх справ та Адміністрація Президента Польщі.

Головними цілями Стратегії було визначено: ефективне виявлення корупції; підвищення свідомості суспільства, заохочення етичної поведінки; реалізація ефективних механізмів боротьби з корупцією у державному управлінні. Діяльність щодо протидії корупції проводилася у трьох напрямках – законодавчому, організаційному та освітньому. Проте, Стратегія не була позбавлена певних недоліків. Так, Стратегія була наслідком не глибокого аналізу членів уряду та політичної еліти, а реакцією на очікування міжнародних організацій. Саме тому Стратегія мала поверхневий характер і не була спрямована на ґрунтовну боротьбу з корупцією. До того ж, заважав брак політичної волі задля досягнення її цілей. Окрім того, положення Стратегії не ґрунтувалися на емпіричних даних, відмічалися невизначеність та не пов'язаність з фактичними обставинами справи, недолік діагностики та відсутність індикаторів корупції. У Стратегії був відсутній фінансовий план та оцінка вартості її реалізації, а соціальна легітимність та громадська підтримка були надзвичайно слабкими.

На сьогодні у Польщі діє нова Антикорупційна стратегія на 2011–2016 роки, яку було розроблено Міністерством внутрішніх справ і Адміністрацією Президента Польщі та прийнято Постановою Ради Міністрів Польщі. Її цілями стали: посилення співробітництва між правоохоронними органами; покращення законодавства з метою більш ефективної боротьби з корупційними злочинами; виконання вимог міжнародних організацій щодо криміналізації корупції. Рада Міністрів Польщі несе пряму відповідальність за виконання Стратегії, що, неодмінно, є позитивним фактором у досягненні поставлених цілей. Слід також відмітити добре вибудовану систему реалізації. Зазначимо, що Стратегія має мультирівневий характер. За координацію діяльності відповідальний один конкретний орган, а

цілі, на відміну від попередньої Стратегії, визначено на основі емпіричних даних.

Однак ефективній реалізації програми загрожує відсутність бюджету та оцінки вартості здійснення заходів, передбачених у Стратегії, надзвичайно коротка у часі перспектива. До того ж, індикатори реалізації Стратегії визначено некоректно, а орган, відповідальний за координацію заходів, ще не готовий до виконання зазначених функцій. Особливо негативним є те, що у ході реалізації Стратегії не передбачено участі громадських організацій у її реалізації. Однак ознаками покращення ситуації є те, що, якщо при розробці першої польської Стратегії консультації з громадськістю зовсім не проводилися, то проєкт діючої Стратегії було прийнято після здійснення, принаймні, формальних процедур щодо консультацій з громадськими організаціями. При цьому на пізніх етапах розробки первинної Стратегії до роботи команди, що координує виконання Стратегії, було залучено представників громадських організацій.

У Польщі діють 120 тис. неурядових організацій по боротьбі з корупцією, однак реально з них працюють тільки 60. Причинами низького залучення громадян у формування антикорупційної політики полягає у відсутності бажання політиків робити більш відкритим процес прийняття рішень, слабкість громадських організацій у питаннях антикорупційної політики, а також слабкість та небажання академічного суспільства втручатися у розробку політики.

**Чехія.** Програма зменшення корупції у Чехії базується на таких принципах: збільшення прозорості; посилення особистої відповідальності; нагляд над управлінням публічною власністю; системні зміни та антикорупційні стратегії; контролююча активність та оприлюднення корупційних скандалів; поширення антикорупційних ноу-хау та створення мережі антикорупційних активістів.

Діюча Антикорупційна стратегія Чехії доповнює попередню урядову Стратегію та поділена на дві частини: 2011-2012 роки та 2013-2014 роки. Стратегію розроблено Міністерством внутрішніх справ Чехії, її також проаналізовано та відредаговано учасниками Нарадчого комітету уряду по боротьбі з корупцією. Зміст Стратегії має три складові: превенція, прозорість і покарання. При цьому основними цільовими групами є публічна адміністрація, державні закупівлі, поліція та органи прокуратури, законодавча влада.

Незважаючи на, здавалось би, достатні механізми та інструменти протидії корупції, Стратегія Чехії має свої недоліки, які полягають в тому, що вона, по-перше, має обмежену концептуальну архітектуру, по-друге, пріоритети в ній розміщено недостатньо ієрархічно, по-третє, відсутні механізми санкцій, по-четверте, є недоліки в механізмах примусу до виконання Стратегії. При цьому роль громадських організацій у протидії корупції зводиться до того, що вони приймають активну участь у експериментальних групах (уряду, міністерств і т.ін.), залучають інших членів суспільства, розробляють та втілюють антикорупційні заходи, контролюють їх здійснення, вносять пропозиції, працюють над усуненням недоліків антикорупційної політики держави.

**Вірменія.** Антикорупційна стратегія Вірменії була прийнята у вересні 2009 року. Вона стала логічним про-

довженням першої Антикорупційної стратегії 2003-2007 рр. Основними цілями нової Антикорупційної стратегії стали позбавлення корупції системного характеру, зменшення рівня корупції, підвищення якості державних послуг, значне покращення сприйняття соціальної справедливості у домогосподарствах та бізнес-колах, підвищення стабільності політичної системи країни, створення умов для підвищення продуктивності економіки, що покращить конкурентоздатність країни та привабливість її економіки для інвестицій. Індикаторами рівня корумпованості у цій країні виступають: індекс сприйняття корупції та індикатор контролю корупції; індикатор ефективності уряду та індикатор регуляторної якості; індикатор верховенства права та індикатор підзвітності та самовираження; індикатор політичної стабільності та індикатор політичних і громадянських прав.

Основними напрямками та завданнями антикорупційної політики Вірменії є продовження покращення законодавства, спрямованого на превенцію корупції; посилення ефективності, транспарентності та підзвітності органів державного управління; декриміналізація корупції; розвиток здібностей громадянського суспільства приймати ефективну участь у превенції та боротьбі з корупцією.

Виділимо два напрямки реалізації Стратегії, які демонструють стійкий успіх. По-перше, у сфері превенції корупції та надання консультацій громадянам з проблем, пов'язаних з корупцією, по-друге, у сфері підвищення транспарентності та підзвітності публічного сектору. При цьому місія Центрів адвокації та допомоги зводиться до наступного: підтримувати громадян, які виступають проти корупційних практик; допомагати громадянам, які стикаються з корупцією у процесі отримання офіційних документів; надавати юридичну підтримку будь-кому, хто стикається з корупцією у процесі отримання соціальних послуг; допомагати особам похилого віку, у разі, якщо вони стикаються з корупцією при визначенні об'єму соціальних пільг, на які вони мають право; допомагати громадянам, які стикаються з корупцією при наданні послуг у системі охорони здоров'я; допомагати громадянам виступати проти порушення їх трудових прав.

Слід відмітити, що у Вірменії свою роль в антикорупційних заходах грають працівники медіа. З метою забезпечення прозорості та відкритості державних органів проводяться спеціальні тренінги, круглі столи щодо покращення відношень між поліцією та засобами масової інформації, зокрема для збільшення міри підзвітності поліції [1].

**Грузія.** Історія розвитку антикорупційної політики Грузії бере початок з 2000 року, коли Президентом Грузії було видано розпорядження «Про розробку національної антикорупційної програми». У 2001 році Президентом Грузії було видано розпорядження «Про підтвердження деяких першочергових антикорупційних дій». У подальшому – створено юридичну особу публічного права (ЮОП) «Антикорупційне бюро Грузії».

Новий етап антикорупційних дій розпочався 18 січня 2005 року зі створення відповідної робочої групи. Також Президентом Грузії у 2005 та 2012 роках було затверджено антикорупційні стратегії.

Форми ефективного управління та виконання Стратегії полягають у наступному:

1) задля вирішення стратегічних завдань управління антикорупційною політикою створено Координаційну раду при Президентові Грузії;

2) оперативне управління полягає у тому, що уряд Грузії контролює втілення антикорупційної політики та раз на 6 місяців звітує перед Президентом Грузії про виконання стратегічних цілей;

3) тактичне управління відбувається на рівні міністрів конкретних галузей. Міністри звітують перед урядом раз на два місяці.

На сьогодні в Грузії діє Стратегія, прийнята в 2010 році. Її цілями є: підвищення ефективності публічного сектору та викорінення корупції (модернізація публічної служби, удосконалення державних закупівель, реформа публічних фінансів та інше; укріплення принципів підзвітності та прозорості у публічному секторі, зокрема для активізації суспільного реагування; покращення законодавства в антикорупційній сфері; впровадження у життя принципу верховенства закону, зокрема через створення системи відповідальності при виявленні корупційних правопорушень; сприяння створенню конкурентного бізнес-сектора; покращення системи правосуддя; превенція корупції; фінансування політичних партій).

Фінансову підтримку виконання Стратегії здійснюють донорські (партнерські) організації. Окрім того, засоби для виконання Стратегії розподілено між виконавчими закладами. Натомість Закон «Про бюджет» не містить окремої статті щодо реалізації Стратегії. Можна констатувати недостатню участь громадських організацій у розробці Стратегії, оскільки їх не включено до координаційної ради як повноцінних членів. Однак громадські організації можуть співробітничати та надавати свої пропозиції координаційній раді, а також проводити моніторинг виконання Стратегії та плану дій.

**Молдова.** Національну антикорупційну стратегію Молдови на 2011-2015 роки було затверджено Постановою Парламенту від 21.07.2011 року № 154 [2]. Окрім того, 13.11.2008 року було прийнято Закон Республіки Молдова № 239-XVI «Про прозорість процесу прийняття рішень».

Запровадження Стратегії базується на принципах: дотримання прав людини; укріплення національної системи непідкупності; пріоритетності заходів попередження корупції; взаємодії з громадянським суспільством та міжнародними організаціями; безперервності та реалістичності; прозорості; послідовності та координації зусиль.

Метою Стратегії Республіки Молдова є зниження рівня корупції в публічному та приватному секторах, а загальними завданнями – перетворення корупції із вигідної і мало ризикованої діяльності в діяльність невігідну та надзвичайно ризиковану, та сприяння створенню клімату нульової терпимості до корупції. Окремі завдання Стратегії цієї країни: постійна адаптація антикорупційних зусиль до нових тенденцій та реалій проявів корупції; покарання причетних до корупції осіб, у тому числі після зняття з них імунітету, застосування покарання у вигляді позбавлення права займати певні посади чи займатися певною діяльністю у додаток до основного покарання, а також забезпечення шляхом конфіскації відшкодування шкоди, завданої корупційними правопорушеннями; підвищення чистоти уряду та довіри до органів центрального та міс-

цевого публічного управління, правоохоронних органів та юстиції, залучення до протидії корупції прокуратури, судових інстанцій; створення сприятливого клімату для чесної підприємницької діяльності; інформування населення про явище корупції, протиправний характер її проявів, суспільне осудження та інформування компетентних органів про випадки корупції.

У Стратегії закріплені й пріоритетні дії із її запровадження. Так, ними виступатимуть, насамперед, дослідницька складова, як-то: розробка, надання та опублікування результатів опитувань із дослідження, сприйняття та поширеності корупції; проведення аналізів, досліджень та тематичного вивчення корупції та суміжних областей; підготовка та опублікування звітів правоохоронних органів, прокуратури та юстиції щодо протидії корупції, а також звітів органів публічної влади про реалізацію антикорупційних заходів, передбачених програмними документами.

Другий пріоритет надано законодавчій складовій, що включає приведення національного законодавства у відповідність з міжнародними антикорупційними стандартами; удосконалення антикорупційного законодавства та покращення механізмів його функціонування, у тому числі шляхом здійснення парламентського контролю; приведення нормативної бази у відповідність із обґрунтованими потребами, пов'язаними з підвищенням ефективності діяльності правоохоронних та контролюючих органів.

Інституційна складова полягає у попередженні та боротьбі з корупцією в органах, закладах та організаціях; укріпленні потенціалу правоохоронних органів та юстиції з протидії корупції; підвищенні ефективності діяльності контролюючих органів.

Складова освітня та зв'язків з громадськістю має на меті формування нетерпимості до корупції; заохочення викриття корупції; співробітництво органів публічної влади з громадянським суспільством та засобами масової інформації (ЗМІ).

Передумовами ефективного впровадження Стратегії Молдова вважає політичну волю, ефективне запровадження, моніторинг запровадження, гнучкість підходу та фінансове забезпечення. Так, у Молдові передбачено, що Стратегії будуть запроваджуватися шляхом затвердження Парламентом плану дій. Ці плани повинні містити вказівку дій, які підлягають реалізації у відповідний період, відповідальних за їх виконання, очікувані результати, показники прогресу та строки реалізації. Дії включаються до плану за принципом їх пріоритетності у запровадженні Стратегії та групуванню за складовими. У залежності від строку реалізації дії поділяються на два види: тимчасового та постійного характеру. Дії тимчасового характеру включаються у коротко- та середньострокові плани дій, які розробляються та затверджуються до кінця року, який передуює року реалізації плану. Невиконання деяких дій плану повинно бути ретельно аргументовано, і у випадку збереження актуальності ці дії переносяться у наступний план. Дії постійного характеру включаються до планів дій на весь період запровадження Стратегії. Механізм реалізації Стратегії забезпечується шляхом призначення відповідальних за нагляд за запровадженням та за здійсненням відповідних мір з органі-

зації, координації, моніторингу, складенню звітності та плануванню. Відповідальними за нагляд за запровадженням Стратегії є керівники органів та закладів, відповідальних за реалізацію планів дій; парламентська комісія; моніторингова група; секретаріат моніторингової групи.

Для забезпечення успішного співробітництва міжнародних організацій з владою з реалізації Стратегії, створено моніторингову групу. До її обов'язків належать: розгляд та перевірка публічними органами та закладами відомостей, затвердження кварталних та річних моніторингових звітів, підготовка річного звіту про оцінку запровадження Стратегії. Група здійснює також моніторинг запровадження антикорупційних положень секторальних програмних документів.

**Висновки.** У розглянутих країнах Центральної та Східної Європи, окрім Чехії, прийняття Стратегій було наслідком їх «проштовхування» міжнародними донорами. Міжнародні організації переважно є посередниками у забезпеченні участі громадськості у розробці Стратегій. Формальні процедури забезпечення участі громадськості в виробленні антикорупційної політики дотримані майже у всіх досліджуваних країнах. Проте вони не сприяють співробітництву та довірі поміж сторонами.

«Друге покоління» Антикорупційних стратегій у цілому є більш високоякісними та реагують на критику донорів та громадськості щодо необхідності пріоритетів, індикаторів успіху, граничних термінів і т.ін.

Політична воля уряду залишається головним фактором, від якого залежить включення громадськості у розробку антикорупційної політики.

Слід сказати про деякі позитивні моменти у розробці антикорупційних стратегій в країнах Східної Європи. Так, до вироблення антикорупційної політики залучалися зовнішні експерти на ранніх стадіях її розробки, що гарантувало якість Стратегії, довіру та подальше співробітництво між сторонами (наприклад, Чехія). Також у ході розробки Стратегії використовувалися результати зовнішнього моніторингу щодо попередньої політики під час розробки поточної. У ході моніторингу та реалізації політики залучалися зовнішні експерти в якості консультантів координуючих органів влади (приклад Польщі), також зовнішні експерти, які включалися у склад моніторингових груп, об'єм повноважень та ресурсів яких є важливою гарантією успіху стратегій. Причому результати роботи та моніторингу громадськими організаціями впровадження та виконання норм Стратегії використовуються у наступних раундах перегляду та розробки політики.

В Грузії такі інституції, як житлово-комунальне господарство, Державна автомобільна інспекція, ліквідовано як потенційно корупційні. Втім, велике значення надається просвітницькій діяльності, створенню та показу тематичних мультфільмів на тему корупції, запровадження антипрізвів для корупціонерів в певних сферах, «ревізій» законодавства.

Європейськими суспільними організаціями з вивчення питань корупції висловлюється думка, що в наукових колах, уряді та неурядових організаціях багатьох країн відбувається «фетишизація» виміру корупції. Проблемою деяких розглянутих країн є невизначеність з конкретними індикаторами масштабів корупції, проте, як

застерігають громадські організації по боротьбі з корупцією, маніпуляції індексами можуть бути небезпечними. Тому є необхідність розробити методіку оцінювання рівня корупції в кожній країні. А якщо індикатори не працюють, це, на їх думку, є сигналом, що необхідно міняти завдання Національної Стратегії боротьби з корупцією країни [3].

За нашими дослідженнями, в Україні є приклади існування громадських суспільних організацій, які насправді не проводять боротьбу з корупцією, а переслідують свої корисні (політичні, бізнесові) цілі під вивіскою боротьби з корупцією. Це заважає реальному оцінюванню стану корупції та сповільнює хід проведення заходів щодо вчасного корегування діючої Стратегії у потрібному напрямку.

Відтак, Україні потрібний кращий іноземний досвід у підтримці Національної антикорупційної стратегії. Він полягає у створенні координуючих та моніторингових органів, а також у забезпеченні участі третього сектору в процесі, виходу за межі формальної участі. Також важливим є реалізація і оцінка політики – ефективна система моніторингу, сучасний перегляд політики та реалізація третім сектором властивих йому функцій. Стратегія повинна мати пов'язаність пріоритетів, цілей і завдань, мати чіткій зв'язок між завданнями і державним бюджетом. Україні необхідно визначитися з системою індикаторів для моніторингу успіху і мати гнучкий та в той же час чіткий графік реалізації Стратегії.

#### *Література:*

1. Антикоррупционная политика Армении [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gua.convdocs.org/tw\\_files2/urls\\_11/8/d-7279/7z-docs/5.pdf](http://gua.convdocs.org/tw_files2/urls_11/8/d-7279/7z-docs/5.pdf).
2. Постановление Парламента Молдовы от 21.07.2011 г. № 154 «Об утверждении национальной антикоррупционной стратегии на 2011–2015 годы» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340429&lang=2>.
3. Никифорчук Д.Й., Бусол О.Ю. Вимір та оцінювання рівня корупції / Д.Й. Никифорчук, О. Ю. Бусол // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – № 1. – 2013. – С. 173-179.

**Бусол Е. Ю. Национальные антикоррупционные стратегии и участие общественности в противодействии коррупции в странах Центральной и Восточной Европы**

**Аннотация.** В статье рассмотрены Национальные антикоррупционные Стратегии, а также участие общественности стран Центральной и Восточной Европы в противодействии коррупции.

**Ключевые слова:** коррупция, страны Центральной и Восточной Европы, противодействие коррупции, Национальная антикоррупционная стратегия.

**Busol O. National anti-corruption strategies and public participation in corruption management in countries of Central and Eastern Europe**

**Summary.** The article deals with the National anti-corruption strategies and public participation in corruption management in countries of Central and Eastern Europe.

**Key words:** corruption, countries of Central and East Europe, of Counteracting Corruption, National anti-corruption strategies.