

ДИАЛЕКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

УДК 343.9:328.185(477)

Е. В. БЕРДНИКОВА,

аспирант

Киевский национальный университет им. Тараса Шевченко, г. Киев, Украина

ВНЕДРЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ: РАЗРАБОТКА И ПУТИ РЕАЛИЗАЦИИ

Цель: изучение практики принятия региональных программ предотвращения и противодействия коррупции и оценка эффективности данного способа антикоррупционной борьбы.

Методы: анализа, синтеза, дедукции, индукции, статистического анализа; системно-структурный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, диалектический.

Результаты: выявлены наиболее слабые места в антикоррупционной борьбе на региональном уровне; охарактеризованы проблемы и предложены варианты улучшения действующей системы предотвращения и противодействия коррупции.

Научная новизна: данное исследование является анализом первого внедрения региональных программ предотвращения и противодействия коррупции, которые принимаются административно-территориальными единицами на основе общегосударственной программы.

Практическая значимость: сформулированные в исследовании результаты могут быть использованы для усовершенствования государственного механизма борьбы с коррупцией, разработки системного построения антикоррупционной борьбы на региональном уровне.

Ключевые слова: коррупция; предотвращение и противодействие коррупции; государственная антикоррупционная политика.

Введение

Этимология термина «коррупция» приводит к двум соединившимся латинским словам, «согреі» – правоотношения между несколькими участниками относительно одного предмета и «гипреге» – нарушать, прерывать, повреждать, ломать. В результате термин «соггипреге» представляется как деятельность людей, которые «тормозят» нормальный ход процессов управления в государстве.

Кроме подкупа и продажности, словари толкуют латинское слово «соггиптіо» еще и как порча, злоупотребление, развращение [1, с. 104]. Последнее подчеркивает глубинный аспект коррупции как социального явления, которое свидетельствует о злоупотреблениях работников государственных органов, что приводит к ослаблению и нарушению функционирования действующей системы государственной власти.

Вопросам совершенствования законодательства в сфере правового регулирования предот-

вращения и противодействия коррупции посвящены исследования таких известных ученых, как М. И. Мельник [2], М. И. Хавронюк [3], Д. И. Иосифович [4], О. В. Терещук [5], Л. П. Брич [6], А. В. Матиос [7] и др.

В октябре 2011 г. президентом Украины одобрена Национальная антикоррупционная стратегия на 2011–2015 гг., целью которой является улучшение ситуации в сфере предотвращения и противодействия коррупции в государстве¹. Для реализации положений указанного акта Кабинетом Министров Украины в ноябре 2011 г. утверждена Государственная программа по предотвращению и противодействию коррупции на

¹ О Национальной антикоррупционной стратегии на 2011–2015 гг.: указ Президента Украины № 1001/2011 от 21.10.2011 // Правительственный курьер. 2011. № 199. 27 октября.

2011–2015 гг.². Согласно этим двум документам, центральным органам исполнительной власти и областным государственным администрациям поручено реализовать план мероприятий по внедрению в Украине Инициативы «Партнерство «Открытое Правительство», которая предусматривает необходимость разработки и внедрения в областях Украины региональных программ предотвращения и противодействия коррупции³.

Региональная программа предотвращения и противодействия коррупции является совокупностью связанных между собой задач и мероприятий антикоррупционного направления, которые согласованы по срокам и обеспечены соответствующими ресурсами, а также направлены на решение актуальных проблем экономического и социального развития региона. Такие программы разрабатываются с целью реализации достижения целей, определенных основными законодательными актами, нацеленными на антикоррупционную борьбу, и должны соответствовать их основным направлениям⁴.

Результаты исследования

В данной работе предметом анализа являются первые результаты реализации региональных программ предотвращения и противодействия коррупции. Основой послужили общедоступные материалы, размещенные на официальных веб-страницах соответствующих органов власти и местного самоуправления.

При оценке порядка принятия, структуры, содержания и сути программ за основу были взяты требования Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции»⁵,

² Об утверждении «Государственной программы предотвращения и противодействия коррупции на 2011–2015 гг.»: постановление Кабинета Министров Украины № 1240 от 28.11.2011.

³ План мероприятий по внедрению в Украине Инициативы «Партнерство «Открытое Правительство»: распоряжение Кабинета Министров Украины № 514 от 18.07.2012.

⁴ Об утверждении Государственной программы по предотвращению и противодействию коррупции на 2011–2015 гг.: постановление Кабинета Министров Украины № 1240 от 28.11.2011 // Правительственный курьер. 2011. № 238. 21 декабря.

⁵ Об основах предотвращения и противодействия коррупции: Закон Украины № 3206-VI от 7 апреля 2011 г. //

Закона Украины «О государственных целевых программах»⁶, действующее антикоррупционное законодательство, требования международных нормативно-правовых актов и рекомендационных документов, а также методические рекомендации по порядку разработки региональных программ предотвращения и противодействия коррупции.

Согласно нормам, основные стадии разработки и выполнения программы должны включать инициирование разработки, утверждение концепции, определение целей и задач, объемов и источников финансирования, сроков выполнения мероприятий и главных исполнителей, общественное обсуждение проекта, экспертизу, согласование, утверждение бюджетных показателей для выполнения программы, организацию выполнения и контроля, а также подготовку отчетов.

На основе проведенного мониторинга региональных программ предотвращения и противодействия коррупции по 24 областям, Киеву, Севастополю и Автономной республике Крым будут охарактеризованы основные ошибки и уязвимые моменты, которые были допущены и подлежат доработке и усовершенствованию.

Состояние принятия региональных программ предотвращения и противодействия коррупции показало, что не во всех законодательно обозначенных субъектах были приняты такие программы. Однако те, что приняты, имеют некоторые недостатки и, исходя из этого, могут считаться принятыми лишь при условии внесения в них изменений.

Самой распространенной и заслуживающей критики ошибкой, допущенной практически всеми субъектами, является ненадлежащий уровень участия общественности при разработке программ. В подавляющем большинстве случаев, когда общественность была вовлечена в этот процесс, ее участие имело довольно ограниченный характер. Следует отметить, что общественные организации привлекались лишь на этапе, когда сам проект программы уже был разработан и прошел определенные стадии согласования, а потому общественность могла только комментировать готовый проект или предлагать внесение незначительных изменений. В некоторых случаях общественность

Ведомости Верховной Рады Украины. 2011. № 40.

⁶ Про государственные целевые программы: Закон Украины № 1621-IV от 18.03.2004.

была лишь осведомлена о существовании проекта региональной программы путем размещения информации на официальном сайте соответствующего субъекта, однако доступ общественности к самому проекту был невозможен. Данные факты свидетельствуют о тревожной тенденции – местная власть не привлекает общественность и граждан к процессу принятия решений по важным для общества вопросам, хотя отмеченный недостаток можно оправдать отсутствием практического опыта ведения разработки подобных программ.

Мировые тенденции реализации прав граждан на участие в формировании государственной политики основаны на непосредственной, легкодоступной, постоянной работе органов власти с общественностью, которая реализуется через планирование и проведение таких мероприятий, как научно-методические и научно-практические конференции, семинары, заседания круглых столов, пресс-конференции.

Некоторые неточности также наблюдаются в соблюдении требований по структуре региональных программ предотвращения и противодействия коррупции, что ставит под угрозу четко сформированную нормативную структуру и, как результат, механизм действия программы в целом.

По некоторым направлениям региональных программ предотвращения и противодействия коррупции разработчики в совершенно произвольной форме экспериментировали с соединением отдельных обязательных элементов в единый пункт планового документа, тем самым уходя от четкого определения задач, по которым можно осуществлять мониторинг выполнения и проводить качественную оценку эффективности программы.

Стоит обратить внимание на такой недостаток проанализированных программ, как формальный характер запланированных мероприятий и отсутствие определенных индикаторов мониторинга успешности их выполнения. Ярким примером декларативности таких мероприятий является, например, следующий тезис: «обеспечивать в области реализацию основных принципов антикоррупционного законодательства, в частности, по предотвращению и противодействию коррупции в публичной и частной сферах общественных отношений ...». При таких обстоятельствах исполнители всегда смогут отчитаться об успешности выполнения, даже при условии отсутствия какой-либо деятельности по такому направлению.

Некоторые регионы приняли решение не утверждать программы по предотвращению и противодействию коррупции, а лишь включить такие мероприятия в состав комплексных программ профилактики правонарушений. Такой синтез нельзя считать целесообразным и эффективным, так как эти программы разрабатываются на основе других нормативно-правовых документов, имеющих свои самостоятельные цели, задачи и принципы.

Одними из главных препятствий на пути реализации и результативного использования региональных программ предотвращения и противодействия коррупции являются их финансирование из местного бюджета и отсутствие выделения дотаций из государственного бюджета для выполнения конкретных обязательных мероприятий. Большинство региональных программ не содержит информации об объемах и источниках финансирования, а ведь надлежащее финансирование предложенных мероприятий является залогом их успешной реализации. Анализ этого аспекта позволил выявить несколько тенденций. Во-первых, ряд программ не предусматривает финансирования вообще, что ставит под сомнение их реализацию в целом. Во-вторых, в случаях отсутствия конкретных объемов средств установленных на реализацию программ, при их финансировании возникают две крайности: или оно проводится «по остаточному принципу», что не позволяет осуществить поставленные задачи в полном объеме, или же имеет место чрезмерное финансирование, являющееся способом хищения бюджетных средств [1, с. 145]. Кроме того, нарушается сам смысл процесса бюджетного планирования деятельности, при котором сначала определяются мероприятия, необходимые для достижения целей, на основании которых формируется бюджет необходимого финансирования.

Резюмируя, можно отметить, что каждый субъект, на который законом возложена обязанность разработать и внедрить региональную программу предотвращения и противодействия коррупции, в большей или меньшей степени справился с поставленным заданием. Учитывая, что это первый опыт работы местных органов власти с подобным нововведением, можно на нынешнем этапе оценить результаты как более чем удовлетворительно.

Начиная с 2011 г., принят ряд мер, направленных на создание современного законодательства, которое имеет преимущественно превентивный

характер. Только за 2013 г. принято четыре антикоррупционных закона, которые полностью соответствуют европейским стандартам в этой сфере. Вместе с тем усиливаются возможности Государственной программы по предотвращению и противодействию коррупции на 2011–2015 гг., совершенствуется система антикоррупционных институтов [8]. Тем не менее не стоит забывать о том, что впереди еще долгий и кропотливый процесс работы над ошибками.

В настоящее время в украинской правовой системе происходит процесс формирования эффективного механизма предотвращения и противодействия коррупции на основе многоуровневого правового регулирования общественных отношений⁷.

Региональные программы предотвращения и противодействия коррупции направлены на модернизацию и усиление антикоррупционной борьбы. Каждый год в Украине повышаются уровень и функциональная полнота правового регулирования отношений в сфере общегосударственных антикоррупционных мероприятий, а также обеспечивается законодательное регулирование данных отношений на региональном и местном уровнях.

Внедрение региональных программ предотвращения и противодействия коррупции дало толчок развитию огромного количества актуальных законодательных новелл, которые имеют прогрессивный характер и содержат превентивные средства для снижения уровня коррупции в государстве.

Развитие, усовершенствование и реализация региональных программ предотвращения и противодействия коррупции позволят получать качественную и репрезентативную информацию о масштабах и тенденциях распространения коррупции, эффективности антикоррупционной политики. Данные программы могут использоваться при формировании отчетности по выполнению Украиной конвенционных обязательств, а также в качестве информационно-аналитического продукта при осуществлении альтернативной оценки в сфере противодействия коррупции на национальном уровне.

⁷ О первоочередных мерах по реализации Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции»: указ Президента Украины № 964 от 5 октября 2011 г. // Официальный вестник Президента Украины № 28 от 18.10.2011.

Выводы

В Украине борьба с коррупцией имеет социальную составляющую, которая постоянно присутствует в общественной жизни и проявляется в различных формах. Поэтому на законодательном уровне искоренить ее можно лишь последовательными шагами, преодолевая все формы ее проявления.

Усиление борьбы с коррупцией в Украине является одной из главных и первоочередных задач, а совершенствование действующего законодательства – способом ее реализации. Постоянный мониторинг уровня коррупции и сфер ее проявления, работа над ошибками и постоянное совершенствование законодательного механизма – это единственный приемлемый путь Украины на пути к верховенству прав и свобод человека, обеспечению законности и утверждению демократического режима. Антикоррупционные научные исследования становятся все более полезными для правительства, они используются для увеличения эффективности системы правовых механизмов предотвращения и противодействия коррупции среди лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления.

Список литературы

1. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії. К.: Атіка, 2001. 304 с.
2. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). К.: Юридична думка, 2004. 400 с.
3. Хавронюк Н.І. Научно-практический комментарий к Закону Украины Об основах предотвращения и противодействия коррупции. К.: Атіка, 2011. 424 с.
4. Йосифович Д.І. Історичні аспекти боротьби з корупцією (на прикладі Конституції Гетьмана Пилипа Орлика 1710 р.) // Науковий вісник НАВС України. № 3. 2004.
5. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2000.
6. Брич Л. Кримінально-правова кваліфікація корупційних діянь (з урахуванням диференціації юридичної відповідальності за новим антикорупційним законодавством України // II Юридичний вісник України. 8–14 травня 2010 р.
7. Матіос А. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб. К.: Знання, 2007. 223 с.
8. Мілер Вільям, Гределанд Осе, Кошечкіна Тетяна. Звичасва корупція? Громадяни та уряди у посткомуністичній Європі: пер. з англійської. К.: К.І.С., 2004. 328 с.
9. URL: <http://www.president.gov.ua/ru/news/29375.html>

В редакцію матеріал поступил 09.12.13

© Бердникова Е. В., 2014

Информация об авторе

Бердникова Екатерина Владимовна, аспирант кафедры административного права, Киевский национальный университет им. Тараса Шевченко

Адрес: 04053, Украина, г. Киев, ул. Владимирская, 60, тел.: (044) 239-31-86, 239-32-37

E-mail: berdnikova.k@gmail.com

Как цитировать статью: Бердникова Е. В. Внедрение региональных программ предотвращения и противодействия коррупции в Украине: разработка и пути реализации // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 1 (29). С. 5–9.

E. V. BERDNIKOVA,

Post-graduate student

Kiev National University named after Taras Shevchenko, Kiev, Ukraine

IMPLEMENTING THE REGIONAL PROGRAMS FOR CORRUPTION PREVENTING AND COUNTERACTION IN THE UKRAINE: DEVELOPMENT AND WAYS OF IMPLEMENTATION

Objective: to study the practice of implementation of regional programs on corruption prevention and counteraction and to estimate the efficiency of this means of anti-corruption struggle.

Methods: analysis, synthesis, deduction, induction, statistical analysis, systemic-structural, structural-functional, comparative-legal, dialectic.

Results: the weak points in anti-corruption struggle at regional level are revealed; the problems are characterized and variants are proposed to improve the existing system of corruption prevention and counteraction.

Scientific novelty: the research is an analysis of the first implementation of regional programs on corruption prevention and counteraction which are adopted by territorial units basing on the general state program.

Practical value: the results formulated in the research can be used for improving the state mechanism of corruption counteraction, for laborating the systemic structure of anticorruption struggle at regional level.

Key words: corruption, preventing and combating corruption; state anti-corruption policy.

References

1. Mel'nik, M.I. *Korupsiya: sutnist', ponyattya, zakhodi protidii*. Kiev: Atika, 2001. 304 p.
2. Mel'nik, M.I. *Korupsiya – koroziya vladi (sotsial'na sutnist', tendentsii ta naslidki, zakhodi protidii)*. Kiev: Yuridichna dumka, 2004. 400 p.
3. Khavronyuk, N.I. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Zakonu Ukrainy Ob osnovakh predotvrashcheniya i protivodeistviya korruptsii* (Scientific-practical comment to the Ukrainian law “On the bases of corruption preventing and counteraction”). Kiev: Atika, 2011. 424 p.
4. Iosifovich, D.I. *Istorichni aspekti borot'bi z koruptsiyu (na prikladi Konstitutsii Get'mana Pilipa Orlika 1710 r.)*. *Naukovii visnik NAVS Ukraini*, 2004, no. 3.
5. Tereshchuk, O.V. *Administrativna vidpovidal'nist' za koruptsiini pravoporushennya: dis. ... kand. yurid. nauk*. Odessa, 2000. 20 p.
6. Brich, L. *Kriminal'no-pravova kvalifikatsiya koruptsiinikh diyan' (z urakhuvanniam diferentsiatsii yuridichnoi vidpovidal'nosti za novim antikoruitsiinim zakonodavstvom Ukraini)*. *II Yuridichnii visnik Ukraini*. 8–14 travnya 2010 r.
7. Matios, A. V. *Administrativna vidpovidal'nist' posadovikh osib*. Kiev: Znannya, 2007. 223 p.
8. Miler, Vil'iam, Iredeland, Ose, Koshechkina, Tetyana. *Zvichaeva koruptsiya? Gromadyani ta uryadi u postkomunistichnii Evropi: per. z anglis'koi*. Kiev: K.I.S., 2004. 328 p.
9. <http://www.president.gov.ua/ru/news/29375.html>

Received 09.12.13

Information about the author

Berdnikova Ekaterina Vadimovna, post-graduate student of the Chair of Administrative Law, Kiev National University named after Taras Shevchenko

Address: 60 Vladimirska St., 04053, Kiev, Ukraine, tel.: (044) 239-31-86, 239-32-37

E-mail: berdnikova.k@gmail.com

How to cite the article: Berdnikova E. V. Implementing the regional programs for corruption preventing and counteraction in the Ukraine: development and ways of implementation. *Aktualnye problemy ekonomiki i prava*, 2014, no. 1 (29), pp. 5–9.

© Berdnikova E. V., 2014