

ВСТУП

1. ОСНОВНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ

1.1. ДЕРЖАВНІ ПЛАНИ ТА ПРОГРАМИ
ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ

1.2. НАЦІОНАЛЬНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ

2. АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ

3. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ
ЗАХОДІВ ТА ОЦІНКА ПРИЧИН ЇХ НЕНАЛЕЖНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

ВИСНОВКИ

ДОДАТОК 1. ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ

ВСТУП

Дієва протидія корупції неможлива без послідовних спланованих та скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу у їх подоланні. З початку 1990-х років урядом України вживалися заходи з розроблення стратегії подолання корупції в державі, для чого приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Однак, як показують результати численних національних та закордонних досліджень, дані заходи жодним чином не вплинули на стан та рівень корупції, оскільки її рівень з кожним роком збільшується.

Розроблення та прийняття антикорупційної стратегії і плану дій (державної програми) з її реалізації має ґрунтуватися на історичному досвіді розроблення та впровадження антикорупційних заходів на рівні держави та враховувати попередні помилки і позитивний досвід, добутий при розробленні та впровадженні попередніх антикорупційних стратегій національного рівня. У зв'язку з цим виникла необхідність аналізу та узагальнення досвіду розроблення, прийняття та реалізації попередніх антикорупційних стратегій.

З метою виявлення недоліків у діяльності з розроблення, прийняття та запровадження національних антикорупційних стратегій (планів, програм, концепцій) було проведено змістовний аналіз відповідних нормативно-правових актів, з'ясовано думку державних службовців та правоохоронців щодо основних перешкод у реалізації національних антикорупційних стратегій, а також щодо підходів до розроблення нової антикорупційної стратегії на сучасному етапі розвитку держави.

Слід зауважити, що дане дослідження проводилося у період підготовки нової антикорупційної стратегії 2011 року. Однак затвердження Указом Президента № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 року нової Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки та Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки (Постанова Кабінету Міністрів № 1240 від 28 листопада 2011 року) не позбавляє актуальності дане дослідження і цей звіт. Розроблення та запровадження антикорупційної політики не є одноразовим завданням а навпаки, має бути системною діяльністю, що здійснюється на постійній основі і супроводжується удосконаленням документів стратегічного та оперативного забезпечення такої політики.

Методологія емпіричних досліджень.

Таким чином інформаційну базу дослідження склали результати: а) деск рев'ю; б) опитування державних службовців; в) глибинних інтерв'ю.

Деск рев'ю

Предметом деск рев'ю стали нормативно-правові акти, які частково або повністю містили в собі заходи, спрямовані на подолання корупції на національному рівні і за своєю суттю можуть вважатися національною антикорупційною стратегією, а також документи, спрямовані на реалізацію відповідних заходів – плани, програми тощо, які приймалися у період з 1991 по 2011 роки. Спроби знайти проекти нормативно-правових актів, що містять у собі заходи, що відносяться до змісту національної антикорупційної стратегії не мали позитивного результату. Аналізу піддавалися лише положення проекту закону про засади запобігання та протидії корупції 2009 року.

Опитування державних службовців

Загалом було опитано 292 державних службовців. Інтерв'ю проводилися в 5-ти регіонах України, в 17 областях, АР Крим та місті Києві. 18,9% опитаних працюють в сільській місцевості, 18,6% в районних центрах, 62,4% в містах.

Респонденти відбирались методом «снігової грудки» з урахуванням статі, рангу державного службовця, стажу, сфери та рівня структури, де він/вона працює.

Опитування проводилось методом "face-to-face" інтерв'ю, окремі блоки анкети самозаповнювались респондентами з метою підвищення якості та достовірності інформації, що носить особистісний характер. Інтерв'ю з респондентами-чоловіками та респондентами-жінками проводили інтерв'юери тієї ж статі, що і респонденти.

Глибинні інтерв'ю

Глибинні інтерв'ю проводилися після завершення узагальнень результатів кількісних досліджень (опитувань). Було проведено 30 інтерв'ю з державними службовцями, співробітниками правоохоронних органів та експертами, які залучались до розроблення виконання заходів антикорупційних стратегій. Основну масу опитаних (15 осіб) складали співробітники правоохоронних органів, було також опитано 10 державних службовців і 5 експертів.

1. ОСНОВНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ЗАХОДИ

Нормативно-правові акти, спрямовані на подолання корупції і які містять заходи, що за своєю суттю є елементами національної антикорупційної стратегії можна поділити на дві великі групи: (1) державні плани та програми подолання корупції та (2) національні антикорупційні стратегії.

Національні антикорупційні стратегії є комплексними документами довготривалої дії, які спрямовані безпосередньо на подолання корупції і які містять в собі оцінку ситуації та основні напрямки подолання корупції в державі. Такі стратегії мали форму концепцій і були прийняті у 1998 та 2006 роках. На виконання даних концепцій, що затверджувалися указами Президента урядом затверджувалися плани дій з їхньої реалізації. Чинна антикорупційна стратегія, затверджена у 2011 році вперше набула назву саме стратегії, на реалізацію якої також вперше було затверджено єдину довготривалу (з 2011 по 2015 роки) Державну програму.

1.1. ДЕРЖАВНІ ПЛАНИ ТА ПРОГРАМИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ

Першим політико-правовим документом, спрямованим на подолання корупції в Україні можна вважати Постанову Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 року № 3207-XII, якою передбачалося підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України низки проектів законів, спрямованих на протидію корупції і організованій злочинності. Відповідно до цієї Постанови у другому півріччі 1993 року слід було підготувати і внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів: про судоустрій (суттєві зміни були внесені у 1994 році, а новий закон було прийнято у 2002 році); про боротьбу з наркобізнесом (такого закону прийнято не було); про боротьбу з легалізацією грошей і цінностей, одержаних протиправним шляхом (був прийнятий у листопаді 2002 року); про порядок виїзду громадян за межі країни і в'їзду на її територію (закон Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України було підписано Президентом 21 січня 1994 року). Однак, ці закони безпосередньо не стосувалися протидії корупції.

Наступним кроком у політично-правовому аспекті забезпечення антикорупційної діяльності був Указ Президента України «Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки» від 27 серпня 1994 року № 484/94, яким передбачалося посилення правоохоронного забезпечення боротьби з корупцією, зокрема шляхом створення спеціальних слідчо-оперативних груп.

10 лютого 1995 року було прийняте Розпорядження Президента України № 35/95-рп «Про заходи щодо активізації боротьби з

корупцією і організованою злочинністю», яке також було орієнтоване в основному на правоохоронні заходи подолання корупції в Україні шляхом боротьби зі службовими злочинами і окремими злочинами проти власності, зокрема передбачалося утворення спеціального органу з розслідування особливо небезпечних злочинів, утворення спеціальних аналітичних центрів з проблем боротьби з організованою злочинністю, вирішення кадрових питань. Даним Розпорядженням затверджувалися Практичні та організаційні заходи щодо боротьби зі злочинністю на I півріччя 1995 року, Програма заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки, Програма організаційно-правових заходів щодо створення необхідної законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази у справі боротьби зі злочинністю на 1995-1996 рр.

Практичні та організаційні заходи були спрямовані на виявлення та знешкодження організованих злочинних груп, профілактики «рекету», злочинів у сфері приватизації та інших злочинних проявів, які набули широкого розповсюдження у ті часи, а також забезпечення координації діяльності правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування, зміцнення потенціалу правоохоронних органів.

Програма заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки містила правові організаційно-технічні та оперативно-профілактичні заходи для її подолання. Організаційно-правові заходи, спрямовані на удосконалення законодавства у сфері протидії економічній злочинності містили низку положень щодо усунення причин та умов, що сприяють її розвитку. Зі значної кількості зазначених заходів лише один захід стосувався безпосередньо протидії корупції - розроблення проекту Положення про декларування доходів державними службовцями з визначенням переліку конкретних обмежень, що повинні на них поширюватися під час проходження державної служби (п. 42). Серед організаційно-правових заходів щодо створення необхідної законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази по боротьбі зі злочинністю на 1995-1996 роки згадувалося лише розроблення законопроекту про посилення відповідальності посадових осіб за вчинення службових злочинів.

Найперший документ, який можна віднести до категорії національної антикорупційної стратегії був прийнятий 10 квітня 1997 року у формі Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента України N 319/97. У даній Програмі вперше було зазначено, що прояви корупції негативно позначаються на забезпеченні національної безпеки держави і було наголошено на тому, що причини та умови, які сприяють цьому явищу не були усунуті. Зазначалося також, що Закон «Про боротьбу з корупцією», який на той час існував майже два роки практично не застосовувався, були розкритиковані за бездіяльність органи виконавчої влади і правоохоронні органи за низьку активність та дублювання функцій, недолік законодавства, зокрема кримінального. Вперше згадувалося

необхідність проведення кримінологічної експертизи нормативно-правових актів з метою виявлення криміногенних чинників у законодавстві. Критикувалася також тяганина при розгляді справ судами, корупція в правоохоронних органах, недосконалість статистичних показників. Передбачалося покращення фінансової дисципліни, запровадження контролю за нерухомим майном, налагодження співпраці правоохоронних органів з банківськими установами. Тобто акцент залишався на заходах подолання економічної злочинності.

Даною програмою передбачалося вжиття наступних профілактичних заходів: проведення атестації державних службовців, перевірка додержання закону про корупцію державними службовцями 1 – 4 категорій; аналіз подань правоохоронних органів щодо усунення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційних правопорушень; виявлення фактів та попередження втручання посадовців у кримінальні розслідування; попередження незаконного використання коштів; зловживання у сфері приватизації тощо. Планувалося також розробити механізм заборони або обмеження створення при судах, правоохоронних органах, органах виконавчої влади різного роду фондів та одержання ними матеріальної допомоги від господарюючих суб'єктів.

Серед організаційно-правових заходів планувалося розробити і подати на розгляд Кабінету Міністрів України проект концепції боротьби з корупцією в Україні на 1998-2005 роки, подати Кабінету Міністрів проекти законів України про внесення змін і доповнень до законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією», «Про статус народного депутата України», в яких передбачити зміни, спрямовані на удосконалення антикорупційних положень цих законів, зокрема: перелік можливих суб'єктів корупційних діянь; умови визнання протиправним діянням одержання посадовою особою винагороди, подарунка, послуги тощо; межі участі суб'єктів застосування закону в реалізації їх корпоративних прав; випадки незастосування депутатського і суддівського імунітету за злочини, пов'язані з корупцією; порядок звільнення державних службовців першої та другої категорій з посад у зв'язку з вчиненням корупційних діянь; механізм повідомлення, реєстрації, перевірки та розгляду фактів корупційних діянь; перелік посад, кандидати на зайняття яких підлягають обов'язковій спеціальній перевірці, та порядок її здійснення щодо осіб, які вже займають ці посади; конкретизацію відповідальності керівників органів виконавчої влади за бездіяльність у боротьбі з корупцією в підвідомчих їм структурах. Планувалося також підготувати Кодекс поведінки державного службовця, пропозиції щодо змін чинного законодавства з питань визначення поняття корупційних діянь; встановлення відповідальності за відмивання коштів, набутих незаконним шляхом; прийняття винагороди суб'єктами корупційних діянь; опосередковане хабарництво; розроблення в новій редакції

законів у сфері судоустрою, передбачивши в них норми щодо запобігання корупційним діям з боку суддів.

До 1 травня 1997 року необхідно було забезпечити запровадження механізму декларування доходів державних службовців та інших осіб відповідно до Закону України "Про боротьбу з корупцією" та постійно здійснювати перевірки достовірності податкових декларацій державних службовців. Передбачалося також внести пропозиції щодо доповнення проекту Закону України "Про нормативно-правові акти" положеннями про запровадження кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів, а при Міністерстві юстиції України створити службу кримінологічної експертизи проектів нормативно-правових актів. Крім цього вбачалося розроблення єдиної статистичної звітності щодо застосування законодавства про боротьбу з корупцією та визначити перелік центральних органів виконавчої влади, які зобов'язані подавати звіти про застосування Закону України "Про боротьбу з корупцією", та внести пропозиції щодо встановлення відповідальності за неподання або несвоєчасне подання таких звітів.

План заходів організаційного забезпечення реалізації у 1997 році Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. N 319 було затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 24 квітня 1997 р. N 388, тобто через 14 днів після підписання Президентом Національної програми. Планом заходів в першу чергу передбачалося підготувати пропозиції Кабінетові Міністрів України щодо фінансового та матеріально-технічного забезпечення реалізації заходів, передбачених Національною програмою боротьби з корупцією. Заходи, передбачені даним планом на 100% відсотків відповідали змісту Національної програми. Загалом Планом було передбачено 43 заходи, 20 з яких стосувалися безпосередньо протидії і боротьби з корупцією, тоді як решта стосувалися боротьби з економічною злочинністю; незаконного використання бюджетних коштів; порушень у сфері реалізації військового майна; удосконалення судової статистики та результатів діяльності правоохоронних органів та удосконалення кримінального процесу.

З 20 заходів щодо протидії корупції 3 стосувалися проведення атестації державних службовців та перевірки достовірності податкових декларацій державних службовців і розгляд на окремому засіданні Кабінету Міністрів України звітів керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щодо виконання Законів України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією", які потребували розроблення окремих планів у зв'язку з довготривалістю їхнього виконання.

За змістом 5 з 20 заходів стосувалися запровадження механізмів застосування та контролю і моніторингу виконання Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», 5 заходів

стосувалися законотворчої діяльності у цій сфері, 4 заходи стосувалися змінення підходів до фінансування органів виконавчої влади та судів і використання ними бюджетних коштів, 3 заходи - аналітичної спрямованості (аналіз діяльності правоохоронних органів, аналіз закордонного досвіду та розроблення єдиної методології державної статистики), 3 заходи стосувалися інституційного забезпечення антикорупційної діяльності (створення спеціалізованих підрозділів у правоохоронних органах, реформування системи державного управління, створення при Мінюсти служби кримінологічної експертизи).

Через чотири місяці після прийняття Національної програми боротьби з корупцією, 14 липня 1997 року, була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України N 763 «Про хід виконання законів України, рішень Президента України та Кабінету Міністрів України з питань боротьби з корупцією і злочинністю та звіти керівників центральних органів виконавчої влади щодо виконання Законів України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією". У даній Постанові було проаналізовано хід виконання прийнятих до цього моменту нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції та економічним злочинам. Даною Постановою були визначені наступні першочергові завдання: комплексний аналіз причин поширення корупційних проявів, визначення та реалізація адекватних запобіжних заходів, спрямованих на їх викоренення; вивчення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень окремими державними службовцями та здійснення відповідних запобіжних заходів.

Через вісім місяців, 20 березня 1998 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову N 345 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України "Про боротьбу з корупцією" та Національної програми боротьби з корупцією», в якій наводився аналіз виконання заходів, передбачених попередніми нормативно-правовими актами. Цією ж Постановою було затверджено План дій центральних і місцевих органів виконавчої влади на 1998 рік, спрямованих на боротьбу з корупцією. Всього було передбачено 23 заходи, спрямовані на подолання корупції та злочинності, 12 з яких безпосередньо стосувалися протидії корупції. Двоє з 12 заходів передбачали вивчення та узагальнення практики вжиття заходів, які були вжиті за результатами прийнятих Указів Президента та Постанов Кабінету Міністрів. Двоє заходів були повтором постійних заходів, що були передбачені попередніми нормативно-правовими актами (атестація державних службовців та аналіз звітів про виконання вимог законів), двоє заходів аналітичного характеру з вивчення закордонного досвіду (боротьба з корупцією та діяльність правоохоронних органів) і один захід інформаційного характеру – постійне інформування світової громадськості через дипломатичні представництва України за кордоном та міжнародні організації про заходи, що вживаються у

державі для подолання корупції та злочинності. П'ять заходів стосувалося розроблення нормативно-правових актів та механізмів впровадження законів про боротьбу з корупцією та про державну службу: (1) розробити і запровадити механізм реалізації вимог щодо публікування в офіційних виданнях відомостей про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і вклади в банках посадових осіб, зазначених у частині першій статті 9 Закону України "Про державну службу", та членів їхніх сімей; (2) вдосконалення законодавчих актів з питань процедури прийняття на посади державних службовців та контролю за виконанням законодавства щодо заборони зайняття посад у державних органах особами, які звільнені з державної служби за корупційні діяння; (3) оформлення державними службовцями та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, та членами їхніх сімей відомостей про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і вклади в банках; (4) правовий механізм декларування доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави та (5) розроблення Кодексу поведінки державного службовця.

1.2. НАЦІОНАЛЬНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ СТРАТЕГІЇ

Строго юридично антикорупційними стратегіями в Україні можна вважати три документи:

Концепція боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98¹;

Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742/2006²;

Національна антикорупційна стратегія на 2011 – 2015 роки³.

Антикорупційні Концепції та Національну стратегію за структурою можна вважати документами комплексного характеру. Так, обидві Концепції містять характеристику корупції як суспільного явища, виділяють передумови корупції, а також передбачають не лише правові заходи боротьби з корупцією, але також політичні, економічні, організаційно-управлінські і соціально-психологічні заходи. Спільним є і те, що впровадження цих документів планувалося за допомогою відповідних планів дій. Різницею є те, що Концепція 1998 року впроваджувалася щорічними планами дій, 2006

¹ Офіційний вісник України від 14.05.1998 – 1998 р., № 17, стор. 14, код акту 5238/1998

² Офіційний вісник України від 27.09.2006 – 2006 р., № 37, стор. 9, стаття 2540, код акту 37324/2006

³ Офіційний вісник України від 04.11.2011 р., № 83, стор. 33, стаття 3020, код акту 58781/2011

року - єдиним планом дій, Національна стратегія – Державною програмою.

З точки зору законодавчої техніки обидві Концепції та Національна стратегія затверджувалися указами Президента України і до обох Концепцій приймалися плани реалізації, що затверджувалися відповідними постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Концепція боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98 була першою науково обґрунтованою, довготривалою і всебічною національною стратегією подолання корупції в Україні. В даній стратегії вперше на рівні нормативно-правового акту було виділено види (форми) корупції, наведено перелік негативних наслідків корупції для суспільства, виділялися суб'єкти протидії корупції, принципи та напрямки протидії корупції та соціальні передумови існування корупції: причини та умови корупційних діянь з виділенням окремо соціальних, правових та соціально-психологічних чинників. Серед профілактичних заходів виділялися соціальні, політичні, економічні, правові, економічні, організаційно-управлінські та соціально-психологічні заходи. За змістом запропоновані заходи стосувалися в основному діяльності державних органів щодо виявлення корупційних діянь, притягнення винних до відповідальності та покарання за корупційні діяння, змін у організаційній та інституційній структурі органів, уповноважених на протидію корупції, зокрема кадрово-професійного, інформаційно-аналітичного та науково-методичного забезпечення протидії корупції.

Концепція 2006 року також визначала передумови існування корупції, віддаючи перевагу соціально-психологічним та політичним чинникам, вперше на рівні нормативно-правового акту визнавався функціональний характер корупції, приверталася увага до проблем корупції в судовій системі. В даній концепції акцент було зроблено на забезпеченні доброчесності в органах державної влади та в органах місцевого самоврядування, виділялися корупційні ризики в державній службі, на виборчих посадах, в органах судової влади та передбачено заходи з подолання таких ризиків.

Національна антикорупційна стратегія 2011 року була розроблена на основі аналізу ситуації, пов'язаної з різними проявами корупції в державі, з використанням світового досвіду та рекомендацій міжнародних організацій за результатами моніторингу й оцінки стану запобігання і протидії корупції в Україні. Вона також містить аналіз ситуації з корупцією в державі, включаючи її поширеність та ефективність заходів, вжитих з метою її подолання, зокрема законодавчого характеру. В стратегії визначено основні причини виникнення та поширення корупції в державі, визначено негативні наслідки корупції для системи управління. У даній стратегії визначалися мета, завдання, принципи забезпечення стратегії та

основні напрямки її реалізації, в основу яких покладені превентивні та запобіжні заходи, тісна співпраця з громадським суспільством і міжнародною спільнотою.

У всіх документах стратегічного характеру зазначались механізми їх впровадження за допомогою планів дій або програм, що затверджуються Кабінетом Міністрів. Концепція 2006 року передбачала і механізм подальшого розвитку антикорупційної політики, яка має визначатися за результатами аналізу реалізації концепції. Національна стратегія 2011 року також містить перелік очікуваних результатів, положення щодо фінансового забезпечення та наукового супроводження реалізації стратегії, моніторинг та оцінку її впровадження.

Крім зазначених вище основних документів, спрямованих на подолання корупції в Україні приймалася низка інших нормативно-правових актів, що містили окремі антикорупційні заходи та мали впливати на розроблення та впровадження антикорупційної діяльності. Серед таких можна виділити: Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів» від 16.11.2000 р. № 1242/2000; Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 року № 84/2003; Указ Президента України «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 9 лютого 2004 року N 175/2004; Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції» від 18 листопада 2005 року № 1615/2005; Указ Президента України від 20 січня 2006 року №39 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи»; Указ Президента України від 20 вересня 2007 року №900 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»; Указ Президента України від 1 лютого 2008 року №80 «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»; Указ Президента України від 11 квітня 2008 року №328 «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах»; Указ Президента України від 5 травня 2008 року №414 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1688-р «Про схвалення Зasad антикорупційної політики».

Додатково до цього, не зважаючи на наявність планів дій з реалізації концепцій приймалася низка постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів, які були спрямовані на протидію корупції в

окремих сферах: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 року N 1673 «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. N 323-р «Про затвердження плану заходів щодо створення та забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю за декларуванням та витрачанням доходів особами, які претендують на зайняття посад державних службовців, та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, посилення боротьби з прихованням доходів від оподаткування та корупцією»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року N 535-р «Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік».

Повний перелік нормативно-правових актів, що містять антикорупційні заходи наведено в Додатку 1.

2. АНАЛІЗ ПОПЕРЕДНІХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ

Проведений аналіз попередніх антикорупційних заходів дозволяє виділити наступні тенденції. В якості загального висновку можна констатувати, що якість документів, які містили відповідні заходи з кожним роком поліпшувалася, що полягало у конкретизації формулювання та переліку заходів, спрямованих на подолання корупції. Наприклад, в концепції 2006 року вперше на рівні нормативно-правового акту визнавався функціональний характер корупції, приверталася увага до проблем корупції в судовій системі. Передбачені заходи у порівнянні з заходами концепції 1998 року носили більш конкретний характер і були спрямовані в основному на удосконалення законодавства і приведення його у відповідність з європейськими стандартами та врегулювання діяльності з запобігання та протидії корупції. Якщо концепція 1998 року носила загальний та практично всеосяжний характер, то концепція 2006 року була сконцентрована на доброчесності державної служби як основному чиннику запобігання корупції. Можна сказати, що профілактичні заходи, які були передбачені концепцією 1998 року, в концепції 2006 року набули більш конкретної форми. Удосконалювалися і щорічні плани дій з реалізації концепції 1998 року. Так, програми 2004 та 2005 року мали більш конкретний та значимий для впливу на ситуацію зміст у порівнянні зі змістом планів дій попередніх років. Національна антикорупційна стратегія 2011 року містила вже перелік конкретних заходів, які базувалися на ретельному аналізі ситуації з корупцією в державі та станом законодавчого і організаційно-інституційного забезпечення антикорупційної діяльності. Державна програма з її реалізації визначала індикатори виконання відповідних заходів, моніторинговий та контрольний механізм виконання антикорупційних заходів, хоча і в загальному вигляді.

При цьому якість відповідних нормативно-правових актів залежала від факту існування в державі координуючого органу у сфері протидії корупції. Так, найбільш якісні документи, що містили найбільшу кількість адекватних та реальних заходів, найбільш реальні строки виконання тощо були документи, прийняті за часи існування Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією (1993 – 2004 роки) та Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики (2008 – 2009 роки). Плани дій (заходів), що були видані після 2006 року також відображали рекомендації, що були надані європейськими інституціями – Групою держав проти корупції Ради Європи (ГРЕКО) та Організацією з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Загальною позитивною рисою усіх стратегічних документів було також доволі чітке та об'єктивне відображення ситуації з корупцією в Україні та об'єктивні висновки щодо причин та умов існування

корупції і корупційних ризиків, а також причин невиконання окремих раніше передбачених заходів, спрямованих на протидію корупції. Заходи, що були передбачені відповідними документами були адекватними виявленим корупційним ризикам та відповідали тій ситуації, що існувала з корупцією в країні у певний проміжок часу. Цілком адекватними та реальними виглядали строки, що встановлювалися для виконання тих чи інших заходів. Однак, у той же час існували і залишаються певні недоліки аналізованих стратегічних документів, що розглядаються нижче.

1. Зміст та обсяг.

За змістом деякі з заходів вимагали суттєвих витрат з державного бюджету, зокрема на зміну структури правоохоронних органів та створення підрозділів з запобігання корупції, збільшення кількості співробітників таких органів, що відривало зміст концепції від реальності, оскільки достатніх коштів у державному бюджеті і в той час не було. Більш того, жодним документом до 2011 року не було передбачене окреме фінансування заходів, передбачених концепціями і планами дій.

Загальним недоліком планів дій або заходів було і те, що передбачені заходи були сформовані у вигляді завдань, без зазначення індикаторів та критеріїв оцінки їх виконання, що практично унеможливлювало контроль за їх виконанням. Крім цього ні в концепціях, ні в планах дій не було передбачено процедуру моніторингу та контролю виконання заходів, передбачених відповідними документами, окрім національної стратегії 2011 року.

До недоліків даних документів можна віднести також їх громіздкість, занадто великий обсяг, що ускладнює сприйняття відповідного нормативно-правового акту.

Спостерігаються окремі методологічні вади. Наприклад, серед завдань національної стратегії 2011 року визначається *«окреслення кола причин і умов, що породжують корупцію»*, що не виглядає коректним як для стратегії подолання корупції на рівні державної політики. Причини та умови, що породжують корупцію мають бути вивчені у процесі підготовки антикорупційної стратегії, для того щоб стратегія вже була спрямована на подолання, зменшення або ліквідацію встановлених причин та умов, що породжують корупцію. Також перелік заходів стратегії в окремих місцях не відповідає заявленому напрямку. Так, до заходів зі зниження рівня корупції у приватному секторі було віднесено *«формування антикорупційної правосвідомості громадян шляхом запровадження соціально-просвітницьких програм, створення системи антикорупційної освіти в загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах незалежно від форми власності»* та *«сприяння у забезпеченні прозорості діяльності громадських організацій»*. Хоча під корупцією в приватному секторі традиційно розуміється

корупція в *приватному секторі економіки*, тобто в *бізнес-середовищі*.

2. Ставлення до корупції як до суто кримінального явища, невід'ємної частини проблеми економічної та організованої злочинності.

Найпершим вагомим недоліком, який існував практично у всіх документах, прийнятих до 1998 року було те, що державні плани та програми подолання корупції склалися із заходів, які стосувалися не лише корупції, а й організованої та економічної злочинності. Тобто у часи прийняття державних планів та програм, що відбувалося кожного року, починаючи з 1993 і закінчуючи 1998 роком, корупція вважалася суто кримінальним явищем, безпосередньо пов'язаним з ухиленням від сплати податків, тіньовою економікою та іншими злочинними явищами. Наприклад, Планом заходів організаційного забезпечення реалізації у 1997 році Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. N 319, який було затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 24 квітня 1997 р. N 388 було передбачено 43 заходи, 20 з яких стосувалися безпосередньо протидії і боротьбі з корупцією, тоді як решта стосувалися боротьби з економічною злочинністю; незаконного використання бюджетних коштів; порушень у сфері реалізації військового майна; удосконалення судової статистики та результатів діяльності правоохоронних органів, удосконалення кримінального процесу. План дій центральних і місцевих органів виконавчої влади на 1998 рік, спрямованих на боротьбу з корупцією передбачав 23 заходи, спрямованих на подолання корупції та злочинності, 12 з яких безпосередньо стосувалися протидії корупції. Тобто можна зробити висновок, що у відповідних документах, які визначали основні заходи з подолання корупції, безпосередньо корупції стосувалася близько половини з запланованих заходів.

Однак слід зауважити на той факт, що даний період розвитку держави характеризується розквітом організованої злочинності, в основному рекету, криміналізації підприємницької діяльності, перерозподілу сфер впливу та майна, суттєвого впливу організованих злочинних груп кримінальної спрямованості на господарську та комерційну діяльність. Тому протидія саме організованій та економічній злочинності у той період мала найперший пріоритет. У той час також актуальним було питання зрощення кримінальних і владних структур, сприяння діяльності організованих злочинних груп, що діяли в сфері економіки з боку корумпованих посадовців. Тому такий зміст відповідних заходів був цілком адекватний ситуації, що склалася на той час у державі з одного боку, а з іншого – свідчив про відсутність розуміння сутності корупції як соціального явища та її реальної загрози для подальшого розвитку держави.

Відповідно, в свою чергу, така ситуація і такий підхід обумовили характер заходів, спрямованих на подолання корупції, до яких відносилися в основному заходи кримінально-правового, репресивного характеру. Серед таких заходів домінували заходи з посилення кримінальної відповідальності, створення спеціальних підрозділів та посилення їх потенціалу. Іншою категорією заходів, які були необхідними та адекватними було забезпечення нещодавно прийнятих на той час законів про державну службу та боротьбу з корупцією, в основному у частині кадрового забезпечення державної служби, виконання вимог щодо декларування, дотримання інших вимог зазначених законів. І третім основним напрямком, якого стосувалися антикорупційні заходи були економічні відносини, проблеми наповнення бюджету та ефективності використання державного бюджету, контроль за приватизацією державного майна, що були тоді на часі, оскільки економіка країни знаходилася у доволі скрутному становищі, мали місце затримки виплати заробітних плат співробітникам правоохоронних органів та державних службовців, подекуди на декілька місяців. Окрему групу заходів, які зустрічалися у всіх планах дій та також носили домінуючий характер, були заходи контролю діяльності у сфері господарської діяльності, зокрема приватизації, підприємницької діяльності, зовнішньоекономічної та інвестиційної діяльності, використання бюджетних коштів.

Вплив зазначених заходів на подолання саме корупції був мінімальним, оскільки головною метою і головним пріоритетом було подолання проблем організованої та економічної злочинності, захисту та розвитку економіки в державі. Розуміння того факту, що саме корупція сприяла розвитку злочинності і заважала розвитку економіки прийшло пізніше, наприкінці 1990-х років і було відповідним чином відображене у нормативно-правових актах, що передбачали заходи з протидії корупції.

Однак, перевага репресивних заходів над профілактичними відслідковувалася і в наступні роки. Так, для концепції 1998 – 2005 років було характерним поєднання профілактичних і репресивних заходів подолання корупції з задекларованим пріоритетом профілактичних заходів, однак більшість заходів, передбачених концепцією стосувалися відповідальності за корупційні правопорушення. В концепції 2006 року та в національній антикорупційній стратегії 2011 року вже спостерігався певний баланс між репресивними і запобіжними заходами з акцентом на запобігання корупції.

3. Нечіткість, розмитість формулювань. Практично в усіх документах, що містили антикорупційні заходи вживаються доволі загальні формулювання поставлених завдань, що ускладнюють розуміння виконавцями цих завдань і, відповідно, унеможливають контроль за виконанням. Це такі формулювання як *«здійснити*

заходи», наприклад у національній програмі боротьби з корупцією передбачалося *«здійснити до 1 липня 1997 року заходи щодо вдосконалення використання бюджетних і позабюджетних коштів судами та органами юстиції»*. Однак, що необхідно було зробити конкретно, які заходи необхідно було б вжити не зазначалося.

Деякі із запропонованих заходів носили попередній, незавершений характер, що виражалося в таких формулюваннях як *«внести пропозиції»* і не зазначалося та, відповідно, залишається не зрозумілим, що має бути зроблено надалі з такими пропозиціями, як дані заходи будуть реалізовуватися і впливати на протидію корупції. Наприклад, у Національній програмі 1997 року передбачалося *«внести до 1 травня 1997 року пропозиції щодо вдосконалення системи реєстрації та оприлюднення нормативно-правових актів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевих державних адміністрацій»*. Прикладами нечітких та невизначених формулювань, що зустрічаються при формулюванні попередніх антикорупційних заходів можна назвати наступні: *«визначити доцільність»*, *«вивчити питання щодо доцільності»*, *«вивчити практику»*, *«вивчити проблему»*, *«удосконалити правове врегулювання»*, *«розробити систему засобів»*, *«вирішити проблему»*, *«розширення можливості»*, *«вивчення потенціалу»*, які зустрічаються в текстах усіх проаналізованих документів стратегічного характеру.

Слід зауважити, що і в планах дій, які приймалися на виконання відповідних документів стратегічного характеру застосовувалися такі ж загальні формулювання, не дивлячись на те, що за своїм призначенням і сутністю план дій має визначати конкретний перелік заходів, що мають вживатися. Так, наведені вище завдання Національної програми боротьби з корупцією у плані заходів з організаційного забезпечення її реалізації, відображенні наступним чином відповідно: *«здійснити заходи щодо вдосконалення використання бюджетних і позабюджетних коштів судами та органами юстиції»* та *«внести пропозиції щодо вдосконалення системи реєстрації та оприлюднення нормативно-правових актів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевих державних адміністрацій»*. Тобто текст фактично однаковий, однак був викладений у різних документах та у технічно різний спосіб. У деяких випадках формулювання заходу в плані дій виглядає більш загальним у порівнянні з концепцією. Так, концепцією 2006 року «На шляху до доброчесності» було передбачено *«створення єдиного банку даних щодо юридичних осіб, причетних до корупції»*. В плані дій даний захід було відображено наступним чином: *«вивчення питання створення єдиного банку даних юридичних осіб, причетних до корупції з метою недопущення їх у подальшому до участі в державних тендерах»*.

До нечіткості та розмитості формулювань можна віднести і такий недолік як занадто високий рівень академічності тексту

документу. Такий недолік мала особливо Концепція боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки, затверджена Указом Президента України від 24 квітня 1998 року N 367/98. З одного боку це була перша дійсно науково обґрунтована, довготривала і всебічна національна стратегія подолання корупції в Україні. Вона містила аналіз чинників та передумов корупції, її соціальну небезпеку, наводила форми корупційних правопорушень, класифікацію заходів, спрямованих на подолання корупції та суб'єктів протидії корупції, визначала основні завдання державної політики у боротьбі з корупцією, принципи боротьби з корупцією, історичні витоки та соціальні передумови та чинники виникнення й існування корупції тощо. При цьому причини та умови корупції, які висвітлені у даній концепції актуальні і сьогодні. А з іншого боку, переваженість тексту Концепції теоретичними викладками, формулювання її положень у достатньо загальному, неконкретному і розмивчастому вигляді з наданням переваги засобам ідеологічного та політичного характеру зробили її важкою для сприйняття та розуміння і, відповідно, виконання. Наприклад, описова частина концепцій займає 9 з 23 сторінок тексту. Для тексту концепції характерними є речення на кшталт: *«стратегічним напрямом запобігання передумовам корупції та їх нейтралізації є послідовна демократизація всіх сфер суспільного життя, розвиток громадянської свідомості та активності у загальному контексті побудови демократичної держави»*. Для окремих заходів концепції можна віднести і занадто високий ступінь деталізації та теоретичності, що робить їх не зрозумілими не лише для пересічного громадянина, а й для фахівця. Прикладом може слугувати наступне положення, зазначене серед заходів щодо вдосконалення законодавства про відповідальність за корупційні діяння: *«приділяти особливу увагу розробленню правового інструментарію (методик, рекомендацій, коментарів тощо) стосовно правильного визначення ступеня суспільної небезпечності конкретних корупційних діянь, видів відповідальності за них, критеріїв розмежування, взаємопов'язаності санкцій та стягнень»*. В концепції 2006 року зустрічаються такі формулювання як *«надання системності та завершеності, концептуальної обґрунтованості антикорупційному законодавству, що виключить наявність у ньому прогалів і колізій»* тощо.

4. Розбіжності у змісті стратегій (концепцій) та планів дій (заходів) з їх реалізації.

Особливістю запровадження антикорупційних заходів в Україні було те, що перелік заходів, які передбачалося вжити з метою боротьби з корупцією встановлювався одним документом – національною програмою, стратегією або концепцією, а порядок реалізації заходів, з визначеними строками та виконавцями іншим документом – планом заходів чи планом дій. Концепції (стратегії)

містили загальні напрямки (засади) антикорупційної діяльності, які мали знайти своє відображення і набути конкретики у відповідних планах дій. Так, Національна програма боротьби з корупцією мала виконуватися через відповідний план заходів, концепція на 1998 – 2005 роки – через щорічні плани дій, концепція 2006 року «На шляху до доброчесності» - через єдиний план дій, національна антикорупційна стратегія 2011 року – через державну програму.

Основним недоліком більшості нормативно-правових актів, що містять перелік заходів та передбачають порядок їх реалізації є розбіжності та невідповідності змісту самої концепції та планів дій з її реалізації. Це зокрема стосується концепцій 1998 та 2006 років.

Так, заходи, що були передбачені концепцією 1998 року і стосувалися профілактики корупції, в планах дій практично відображені не були. Щорічні плани заходів стосувалися в основному не заходів чи напрямків діяльності, що були передбачені концепцією, а поточних питань, пов'язаних з корупцією, які існували на момент прийняття конкретного плану. Це стосувалося, наприклад, розроблення проектів нормативно-правових актів, супроводження законопроектів та забезпечення або прискорення їх прийняття.

Крім цього разом з окремими стратегічними завданнями в планах дій з реалізації даної концепції передбачалися і конкретні практичні завдання тактичного характеру як, наприклад, виявлення корупції в окремих сферах (у паливно-енергетичному комплексі, бюджетній сфері, земельній сфері, відшкодуванні податку на додану вартість) чи під час певних процесів (наприклад, приватизації чи реформування сільськогосподарських підприємств); проведення перевірок додержання антикорупційного законодавства і законодавства про державну службу; перевірки фінансово-господарської діяльності та законності приватизації; вивчення практики реагування на повідомлення про корупційні правопорушення; перевірки державних органів, що займаються видачею ліцензій, здійснюють видачу інших дозвільних документів та документів, що посвідчують особу, зокрема паспорти для виїзду за кордон тощо, а також суб'єктів господарювання, що виконують подібні функції. При цьому перелік таких заходів сягав біля 50% заходів, передбачених відповідними планами заходів.

Суттєвим недоліком планів виконання концепції було те, що ними передбачалися не лише заходи протидії корупції, а й інші заходи, спрямовані на протидію злочинності, що були передбачені іншими державними програмами, такими як Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки, затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 року № 837/96 та Комплексна програма профілактики злочинності на 2001- 2005 роки, затверджена Указом Президента України від 25 грудня 2000 року № 1376/2000.

Існували певні розбіжності та суперечності між прийнятими планами заходів та концепцією 1998 року. Так, наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. № 270-р «Про затвердження плану заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 рік» передбачалося перевірити виконання положень Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки в частині передачі керівниками центральних і місцевих органів виконавчої влади, їх заступниками та депутатами на час перебування на цих посадах у довірче управління під гарантії держави належних їм акцій (часток, паїв) у статутних фондах суб'єктів господарювання, хоча положення концепції, відповідно до її змісту носили рекомендаційний характер. Більш того, у попередніх планах заходів не передбачалися заходи, спрямовані на виконання зазначеної рекомендації, передбаченої концепцією.

У той же час такі суттєві положення концепції 1998 року як анулювання депутатського імунітету народних депутатів України та обмеження імунітету суддів; створення банку даних про осіб, які були засуджені за корупційні діяння або піддані за них адміністративному стягненню; створення банку даних про суб'єктів підприємницької діяльності, причетних до корупції, з метою виключення можливості їх участі у виконанні державних замовлень і контрактів; практично вся низка соціально-психологічних заходів; встановлення цивільно-правової відповідальності юридичних осіб за корупційні діяння та пов'язану діяльність; розширення інституту правового компромісу щодо суб'єктів корупційних діянь, які добровільно сприяли виявленню, розслідуванню та припиненню корупційних діянь, вчинених ними особисто або іншими особами; позбавлення осіб, причетних до вчинення корупційних діянь, права займатися певними видами професійної та комерційної діяльності, встановлення можливості конфіскації незаконно здобутого майна або його грошового еквівалента, пред'явлення цивільного позову про відшкодування збитків, завданих будь-кому корупційним діянням; доповнення Кодексу законів про працю України положенням, згідно з яким вчинення корупційного діяння є підставою для розірвання трудового договору (контракту) – у відповідних планах заходів відображені не були.

На прийняття Плану заходів з реалізації Концепції 2006 року «На шляху до доброчесності» пішов майже рік (11 місяців). Якщо Концепція була затверджена 11 вересня 2006 року, то План дій був затверджений 15 серпня 2007 року. Крім цього до даного Плану дій неодноразово вносилися зміни, оскільки в першій редакції він мав багато недоліків, зокрема структура плану не відповідає структурі концепції. План також не в повній мірі відображав заходи, передбачені концепцією: майже половина заходів не нашла свого відображення в плані дій і навпаки, план дій містив низку заходів, які не були передбачені концепцією. Недоліком плану дій було й те, що окремі заходи в тексті плану дій були відображені в більш загальному

вигляді, ніж у концепції. А у 2009 році даний план було прийнято Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 1013-р в новій редакції. Внесені зміни можна коротко охарактеризувати таким чином: заплановані у новій редакції заходи є меншими за обсягом і більш конкретними за змістом. Так, якщо перший план дій передбачав 55 заходів, то оновлений лише 24. З одного боку дані плани заходів не відображали в повному обсязі змісту концепції, а з іншого боку план містив заходи, виконання яких було рекомендовано ГРЕКО та Стамбульським планом дій. Фактично оновлений план дій відображав не стільки зміст концепції, скільки заплановані різними органами та відомствами заходи, що були ініційовані та розпочаті раніше. Склалося також враження, що щойно створений того часу Урядовий уповноважений з питань антикорупційної політики переробив план дій «під себе», під власні функції та завдання з використанням попередніх здобутків у сфері антикорупційної діяльності.

5. Процедура прийняття нормативно-правових документів, що містили в собі антикорупційні заходи також мала свої недоліки, що вплинули на якість відповідних стратегічних документів. По-перше, відслідковувалася певна непослідовність: наступні концепції та інші стратегічні документи приймалися без належного аналізу стану виконання попередніх документів та без врахування результатів попередніх заходів, що були вжиті і аналізу причин невжиття окремих заходів. Це призвело до фрагментарності, відсутності послідовності та взаємозв'язку заходів, що передбачалися відповідними планами та програмами.

По-друге, до 2006 року процес розроблення та прийняття відповідних документів був закритим для громадськості та міжнародної спільноти. Документи розроблялися та обговорювалися на рівні Секретаріату Президента та Кабінету Міністрів, незалежні експерти не мали доступу до проектів таких документів і, відповідно, не мали змоги надавати відповідні коментарі. Порядок прийняття та затвердження політично-правових актів, спрямованих на подолання корупції, рівень прозорості процесу прийняття відповідних рішень може бути ярко продемонстрований на прикладі Плану заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2004 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 червня 2004 р. N 383-р. На момент прийняття даного документу його було віднесено до документів з обмеженим доступом. Позначку "Не для друку" на даному документі було знято Розпорядженням Кабінету Міністрів України N 490-р від 19.03.2008.

На противагу, у період з 2006 по 2010 рік концепція і особливо План заходів широко обговорювалися у фахових колах, стали об'єктами міжнародної експертизи, проект плану дій доволі тривалий

час знаходився на офіційній Інтернет - сторінці Міністерства юстиції і бажаючі мали змогу надати свої коментарі до цього документу.

З початку 2010 року ситуація докорінно змінилася. Одним з перших указів Президента В.Ф. Януковича було створено Національний антикорупційний комітет, однак діяльність цього органу не набула достатньої прозорості. Зокрема, у засобах масової інформації було повідомлено, що на своєму засіданні, яке відбулося у жовтні 2010 року, комітет ухвалив проект національної антикорупційної стратегії, однак текст стратегії був доступний лише для членів комітету і не оприлюднювався. Більш того, розроблення стратегії, не дивлячись на ухвалення її проекту, не було завершено, оскільки на черговому засіданні комітету, яке відбулося 8 червня 2011 року Президент встановив двотижневий термін для направлення пропозиції щодо національної антикорупційної стратегії, однак, зі змістом проекту стратегії, громадськість та фахівці, які не входять до складу комітету, не мали. Ситуація навколо антикорупційної стратегії відображає порядок прийняття рішень, який склався в державі і який порушує встановлені процедури. Так, за результатами експертного опитування, що було проведене Українським незалежним центром політичних досліджень, було встановлено, що владні органи не прагнуть повною мірою використовувати потенціал дорадчої демократії. За даними дослідження, 54% опитаних експертів відзначили вкрай неналежний рівень дотримання передбачених процедур при ухваленні рішень. 66,6% експертів відзначили неналежний рівень обговорення проектів рішень. 96% фахівців зауважили, що проекти рішень не публікуються завчасно. 54% опитаних вважає, що рішення не проходять належну експертизу з оцінкою та обґрунтуванням їх потенційних впливів та наслідків. При цьому 79% опитаних експертів стверджує, що влада мало дослухається до думки людей, чиї інтереси вона представляє⁴.

Говорячи про національну антикорупційну стратегію слід звернути увагу на той факт, що якщо національна стратегія на внутрішньодержавному рівні не обговорювалася, вона і державна програма з реалізації національної антикорупційної стратегії були направлені для експертизи до європейських інституцій, докази чого наводяться нижче.

Слід також зазначити, що крім Концепції, не дивлячись на їхнє існування, була прийнята ще низка Указів Президента України, які тим чи іншим чином містять положення, спрямовані на боротьбу з корупцією. Ці документи стосувалися окремих напрямків протидії корупції та у своєму змісті та формулюваннях мали ті ж недоліки, що

⁴ Більшість рішень влади приймаються з порушенням встановлених процедур — експерти // http://www.golosua.com/main/article/politika/20110127_bilshist-rishen-vladi-priymayutsya-z-porushennyam-vstanovlenih-protsedur-eksperti

й концепції. Найбільш показовим у цьому плані є 2008, коли була прийнята ціла низка Указів Президента, що були спрямовані на активізацію протидії корупції, зокрема прискорення виконання окремих заходів, передбачених попередніми нормативно-правовими актами Президента та Кабінету Міністрів, а також супроводження та прискорення розгляду у Верховній Раді законопроектів антикорупційної спрямованості.

Додатково до цього, не зважаючи на наявність планів дій з реалізації концепцій приймалася низка постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів, які були спрямовані на протидію корупції в окремих сферах. Зокрема були прийняті нормативно-правові акти, спрямовані на посилення боротьби з протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів (2000 рік), удосконалення діяльності правоохоронних органів (2003 рік), створення та забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю за декларуванням та витрачанням доходів особами, які претендують на зайняття посад державних службовців, та особами, уповноваженими на виконання функцій держави (2003 рік), усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції (2004 рік), стан фінансово-бюджетної дисципліни, контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів (2006 рік), вжиття заходів щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах (2008 рік), подолання корупції у сфері земельних відносин та схвалення засад антикорупційної політики (2009 рік).

Прийняття додаткових нормативно-правових актів у сфері протидії корупції свідчать з одного боку про відсутність єдиної державної цілеспрямованої політики у сфері протидії корупції а з іншого – про низький рівень виконання заходів, що були передбачені попередніми нормативно-правовими актами.

6. Критика з боку європейських інституцій.

Нормативно-правові акти стратегічного антикорупційного характеру піддавалися експертизі з боку фахівців Ради Європи, Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку. Зміст концепції 2006 року та Плану дій з її реалізації неодноразово піддавалися критиці з боку національних та закордонних експертів та міжнародних організацій. Так, у звіті другого раунду моніторингу Антикорупційної мережі Організації економічного співробітництва та розвитку в Європі про виконання Україною Стамбульського Плану дій боротьби з корупцією зазначалися наступні недоліки концепції 2006 року: відсутність пріоритетності передбачених завдань; не визначеність який з видів корупції – у вищих ешелонах влади чи адміністративної є найбільш небезпечним і тому вимагає більшої кількості ресурсів; практична відсутність інформації про політичну корупцію; не зазначено про

фінансуванні діяльності з протидії корупції з коштів державного бюджету та не передбачено механізму координації розподілу державних асигнувань на заходи з реалізації концепції; не вказані конкретні організації, що відповідальні за реалізацію відповідних заходів, а також механізми координації, моніторингу та звітності про реалізацію Концепції⁵.

Найбільша критика з боку міжнародних експертів стосувалася зволікання з прийняттям Плану дій, зокрема за результатами спільного першого та другого раунду оцінки ГРЕКО в березні 2007 року Україні було рекомендовано «негайно розробити детальний план дій з реалізації національної антикорупційної стратегії (Концепції Президента)»⁶. Піддавався критиці і сам План дій, зокрема експерти Організації економічного співробітництва та розвитку в Європі визначили наступні недоліки Плану дій: відсутність розстановки пріоритетів та бюджету; відсутність чіткого описання кінцевого результату запланованих заходів; не вказані строки виконання конкретних заходів різними організаціями; неадекватність деяких завдань, як, наприклад, відстеження проходження законопроектів, що і так є прямим обов'язком уряду або включення такого заходу як прийняття закону «Про створення системи громадського телебачення та радіомовлення України»; невизначеність строків, оскільки багато заходів мають виконуватися «постійно»; невідповідність зміну Плану дій Концепції, оскільки в Концепції міститься великий перелік корупційних ризиків, однак перелік завдань, визначених в Плані дій виглядає набагато вужче, тобто багатьом ризикам увага приділена не була.

Національну антикорупційну стратегію на період з 2011 по 2015 роки було піддано критиці у звіті щодо виконання Україною плану дій з лібералізації візового режиму з країнами Європейського Союзу. Зокрема зазначалося, що стратегія є доволі загальним документом, який визначає деякі сфери для подальшого удосконалення. Не зрозумілим для експертів Євросоюзу залишилося питання щодо проведення попередніх консультацій з зацікавленими сторонами. Не зрозуміло також за якими критеріями були визначені сфери для подальшого удосконалення і яка кінцева мета відповідних заходів, що має бути досягнута в результаті імплементації стратегії. У той же час ключові положення, такі як створення незалежного антикорупційного органу, спеціалізація та чіткіший розподіл функцій

⁵ OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan Second Round of Monitoring Ukraine Monitoring Report Adopted at the 9th Monitoring Meeting of the Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia Istanbul Anti-Corruption Action Plan on 8 December 2010 at the OECD Headquarters in Paris // <http://www.oecd.org/dataoecd/31/55/46832397.pdf>

⁶ Joint First and Second Evaluation Rounds: Evaluation report on Ukraine, adopted by GRECO at its 32nd Session, Strasbourg 19 - 23 March 2007 // Офіційна Інтернет - сторінка Ради Європи. [Електронний ресурс], режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2\(2006\)2_Ukraine_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round2/GrecoEval1-2(2006)2_Ukraine_EN.pdf)

між правоохоронними органами, перевірка декларацій про майно, доходи та видатки і конфлікту інтересів не були згадані. В Стратегії бракує встановлення достатнього бюджету, необхідного для її імплементації та шляхи забезпечення необхідними людськими і фінансовими ресурсами. Також в стратегії дуже мало посилань до механізмів моніторингу та оцінки, а також відсутнє чітке визначення методології, яка буде застосовуватися. На думку експертів Євросоюзу державна програма реалізації стратегії, яка на час оцінки ще не була прийнята, має слугувати базисом для імплементації стратегії та містити завдання, чітко визначені заходи, детальний графік, чітко сформульовані виконавці кожного заходу, індикатори виконання кожного заходу, які піддаються вимірюванню, незалежний та ефективний механізм оцінки разом з чіткою методологією та належними людськими і фінансовими ресурсами⁷. Аналіз прийнятої державної програми з реалізації національної антикорупційної стратегії в цілому відповідає побажанням європейських експертів, однак залишаються питання щодо здатності окремих індикаторів бути вимірюваними, методології оцінки та належного забезпечення людськими та фінансовими ресурсами.

⁷ Second progress report on the implementation by Ukraine of the Action Plan on Visa Liberalisation. Joint staff working document. European Commission, High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. Brussels, 9.2.2012, SWD(2012) 10 final // <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/20120209/UA%202nd%20PR%20VLAP%20SWD%202012%2010%20FINAL.pdf>, С. 15 – 18

3. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОПЕРЕДНІХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ ТА ОЦІНКА ПРИЧИН ЇХ НЕНАЛЕЖНОЇ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Суттєвим недоліком майже всіх антикорупційних стратегій є вкрай низький рівень їх виконання. Переважна більшість суттєвих антикорупційних заходів, що були передбачені різними стратегічними документами, починаючи з середини 1990-х років, була реалізована лише у законі про засади запобігання та протидії корупції, який вступив в силу з 1 липня 2011 року. Наприклад, ще до 1 липня 1997 року планувалося розробити механізм заборони або обмеження створення при судах, правоохоронних органах, органах виконавчої влади різного роду фондів та одержання ними матеріальної допомоги від господарюючих суб'єктів. Даний захід повторно був ініційований Указом Президента від 11 квітня 2008 року N 328/2008 «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах», відповідно якого Кабінету Міністрів необхідно було підготувати та внести у місячний строк на розгляд Верховної Ради України проект закону про внесення змін до деяких законів України стосовно заборони надання благодійної допомоги на потреби судів та правоохоронних органів, а також заборони отримання судами та правоохоронними органами матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги, який було проігноровано. Однак, ні у 1997, ні у 2008 році дані заходи так і не були вжиті. На сьогодні Законом про засади запобігання та протидії корупції від 7 квітня 2011 року існує пряма заборона такого фінансування, подібна норма містилася в редакції даного закону 2009 року. Іншим прикладом можуть слугувати заходи, що також були визначені ще в 1997 – 1998 роках, але так і не набули належної імплементації станом на початок 2012 року: декларування доходів та видатків близьких осіб, публікації фінансових декларацій, відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, створення спеціалізованого антикорупційного органу, запровадження правового компромісу у справах про корупційні злочини.

Стосовно контролю виконання антикорупційних заходів слід зауважити, що якщо в кінці 1990-х років ще вживалися заходи з моніторингу та контролю їх виконання, то з середини 2000-х років такої практики вже не існувало. Загалом період з 1995 по 2005 рік характеризується високою виконавчою дисципліною на рівні моніторингу ситуації та прийняття відповідних документів, що досягалося в тому числі і встановленням персональної відповідальності керівників центральних та місцевих органів влади за виконання відповідних заходів. Загальною позитивною рисою державних програм та планів даного періоду, які стосувалися протидії організованій злочинності та корупції був моніторинг їх виконання, результати якого відображалися у відповідних нормативно-правових актах – як правило, постановках кабінету Міністрів про стан виконання антикорупційного законодавства. Безпосередньо в нормативно-

правових актах, які приймалися з метою контролю та звітування щодо виконання як правило зазначалася кількість (абсолютна і в процентному відношенні) державних службовців, що пройшли атестацію; кількість виявлених корупційних правопорушень та злочинів; кількість (абсолютна і в процентному відношенні) державних службовців, які подали відомості про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і вклади в банках; аналізувалися заходи та програми, спрямовані на запобігання та протидію корупції органами виконавчої влади із зазначенням недоліків у роботі конкретних органів виконавчої влади з переліком конкретних центральних органів влади, які взагалі не розробляли відповідні плани і не вживали відповідних заходів; називалися конкретні посадові особи, що допустили до такої ситуації - в окремих випадках навіть вживалися заходи дисциплінарного характеру; кількість осіб, яких не було звільнено з посад після притягнення судами до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Так, План заходів організаційного забезпечення реалізації у 1997 році Національної програми боротьби з корупцією, затвердженої Указом Президента України від 10 квітня 1997 р. N 319 було затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 24 квітня 1997 р. N 388, тобто через 14 днів після підписання Президентом Національної програми. Даною постановою для міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади, голів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій була установа персональна відповідальність за виконання даної програми. Зазначені посадові особи були зобов'язані забезпечити щомісячне інформування Кабінету Міністрів України про стан її виконання.

Через чотири місяці після прийняття Національної програми боротьби з корупцією, 14 липня 1997 року, була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України N 763 «Про хід виконання законів України, рішень Президента України та Кабінету Міністрів України з питань боротьби з корупцією і злочинністю та звіти керівників центральних органів виконавчої влади щодо виконання Законів України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією". У даній Постанові було проаналізовано хід виконання прийнятих до цього моменту нормативно-правових актів, спрямованих на протидію корупції та економічним злочинам. В цілому ситуація була визнана не задовільною, зокрема відмічалось, що помітних позитивних зрушень у боротьбі з корупцією і злочинністю ще не помічалось. Заходи, що здійснювалися, не давали ефективних результатів, у більшості випадків не усували причини та умови, які породжують корупційні та злочинні прояви. У даній постанові було проаналізовано виконання заходів Національної програми боротьби з корупцією окремими органами виконавчої влади. Так, було зазначено, що з виконанням заходів зволікають Міністерство юстиції (повністю виконана лише

третина заходів - 4 з 12, термін реалізації яких минув), Міністерство фінансів (1 з 4), Державна податкова адміністрація (1 з 2) та Міністерство економіки (не виконано єдиний пункт Програми, виконавцем якого було Міністерство). Загальний показник виконання Програми становив лише 43,5 відсотка. Були також проаналізовані звіти щодо виконання Законів України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією", які були подані міністрами, керівниками інших центральних органів виконавчої влади, які мали низку недоліків: відсутність критичного аналізу причин корупційних і злочинних проявів, спрощений підхід до організації профілактично-виховної роботи в центральних і територіальних апаратах підпорядкованих їм органів і в трудових колективах, звіти в основному містили розрізнену інформацію довідкового характеру. Спостерігалось відсторонення керівників центральних органів виконавчої влади від вжиття рішучих заходів щодо запобігання протиправним явищам, зберігалися намагання перекласти вирішення питань боротьби з хабарництвом, корупцією лише на правоохоронні органи, замовчення проблеми корупції.

Піддавалися критиці конкретні міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не вживали заходи з профілактики корупції і самі порушували обмеження, передбачені законами про боротьбу з корупцією та про державну службу. Так, перед Президентом було порушене питання про звільнення із займаної посади Міністра вугільної промисловості за незабезпечення виконання покладених на Міністерство завдань. Міністру юстиції було оголошено догану за недоліки в організації роботи Міністерства з виконання заходів Національної програми боротьби з корупцією.

Було встановлено, що стан реалізації цих завдань є критерієм оцінки особистої діяльності кожного міністра, кожного керівника іншого центрального органу виконавчої влади, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим, голови обласної, Київської та Севастопольської міської державної адміністрації щодо протидії корупції і злочинності.

Через вісім місяців після прийняття зазначеної вище постанови про стан боротьби з корупцією, 20 березня 1998 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову N 345 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України "Про боротьбу з корупцією" та Національної програми боротьби з корупцією», в якій наводився аналіз виконання заходів, передбачених попередніми нормативно-правовими актами. На той момент невиконаною залишалася третина заходів Національної програми боротьби з корупцією, відповідальними за виконання яких були Міністерство юстиції (в стадії виконання перебували 9 з 18 запланованих заходів), Міністерство фінансів (3 з 5) та Державний комітет статистики (3 з 5). Керівники міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади продовжували ігнорувати виконання вимог Закону України "Про боротьбу з корупцією"

стосовно вжиття заходів до припинення корупційних діянь щодо кожного факту вчинення таких правопорушень з боку підлеглих і в правоохоронні органи про ці факти не повідомляли. У 1997 році за такі дії до відповідальності було притягнуто 14 посадових осіб. Тобто вимоги закону про боротьбу з корупцією щодо вжиття заходів з протидії корупції фактично ігнорувалися і саботувалися посадовими особами різних рівнів. В 1998 році, через чотири місяця після підписання Президентом Концепції боротьби з корупцією на 1998 – 2005 роки, Кабінетом Міністрів було прийнято Постанову «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією», в якій також зазначалося, що *«міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації формально підійшли до аналізу стану виконання Законів України "Про державну службу" та "Про боротьбу з корупцією", відповідних актів Президента України та Кабінету Міністрів України, рішень Координаційного комітету по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентові України, не вжили ефективних заходів для поліпшення цієї роботи. Більшість визначених цими органами заходів не передбачають усунення причин та умов, які породжують корупційні прояви, а відсутність належного контролю за їх реалізацією не дозволяє досягти істотних результатів»*. Також зазначалося, що плани дій, спрямовані на боротьбу з корупцією, 28 центральних органів виконавчої влади всупереч вимогам Кабінету Міністрів України затвердили без урахування положень Концепції боротьби з корупцією на 1998 - 2005 роки, а окремі міністерства, комітети та місцеві органи державної влади взагалі не затвердили таких планів.

Дана постанова Кабінету Міністрів від 20 березня 1998 року була останнім документом, в якому ретельно аналізувалися стан та причини невиконання антикорупційних заходів. В подальших окремих документах йшлося лише про загальні недоліки в діяльності правоохоронних органів та виконанні фінансової дисципліни. Наступного разу на вкрай низький рівень виконання заходів, передбачених антикорупційними стратегіями та іншими документами вказувалося і в Рішенні Ради національної безпеки та оборони України «Про стан протидії корупції в Україні» від 31 жовтня 2008 року, тобто через десять років. В даному рішенні констатовалося, що стан виконання попереднього рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики», введене в дію Указом Президента України від 5 травня 2008 року №414 та відповідних актів Президента України органами виконавчої влади залишається незадовільним. При цьому Генеральній прокуратурі було запропоновано проаналізувати причини

невиконання Кабінетом Міністрів України актів Президента України з питань протидії корупції та вжити відповідних заходів реагування. Слід зауважити, що дані заходи так і не були вжиті. Ще одним недоліком впровадження антикорупційної політики в період з 2005 по 2011 роки можна назвати проаналізовану в попередньому розділі ситуацію з прийняттям Плану дій з реалізації стратегії 2006 року «На шляху до доброчесності», який був прийнятий через 11 місяців після прийняття концепції і до якого вносилися численні зміни.

Основною причиною цього можна назвати наявність політичного конфлікту між Президентом та Кабінетом Міністрів у той час, що було викликано конституційною реформою 2006 року, в результаті якої Президент втратив частину повноважень, які послабили вплив на уряд, відсутність належного контролю та низьку виконавчу дисципліну. Єдиний період, який можна вважати активним в плані вжиття заходів з реалізації антикорупційної стратегії є 2009 рік, коли була запроваджена посада Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та наближалися вибори Президента України 2010 року, що викликало необхідність показати потенційним виборцям конкретні досягнення у боротьбі з корупцією.

Таким чином в результаті нестабільної політичної ситуації в країні найбільш проблематичною для виконання була концепція 2006 року «На шляху до доброчесності». Ситуація з виконанням даної концепції та плану дій з її виконання погіршилися на початку 2010 року зі зміною політичної влади: новий уряд не відчував причетності та відповідальності за проведення цих документів в життя і з перших днів нового уряду йшлося про розроблення нової антикорупційної стратегії.

Причини провалу попередніх антикорупційних заходів в Україні також досліджувалися за допомогою аналізу змісту попередніх заходів та політичної, економічної і соціальної ситуації в країні у часи їх затвердження та імплементації, а також за допомогою глибинних інтерв'ю із співробітниками правоохоронних органів, оскільки саме вони безпосередньо мали виконувати відповідні заходи та здійснювати координацію антикорупційної діяльності. Більш того, відомством, відповідальним за імплементацію чинної антикорупційної стратегії 2006 року «На шляху до доброчесності» було Міністерство внутрішніх справ України. Проводилися також опитування експертів у сфері протидії корупції та фахівців, що мали відношення до імплементації попередніх стратегій.

Аналіз попередніх стратегій та планів їх впровадження сумісно з аналізом ситуації в країні та результатів попередніх досліджень дозволив серед головних причин вкрай незадовільного виконання Концепцій 1997, 1998 і 2006 років виділити наступні:

- 1) відсутність розуміння загрози корупції для суспільства як у політиків, працівників правоохоронних органів, так і у пересічних громадян, сприйняття корупції як негативного, але практично

необхідного і повсякденного («нормального») явища у сучасному житті України, і як наслідок – відсутність політичної волі у боротьбі з корупцією;

2) відсутність досвіду боротьби з корупцією, нездатність виділити основне і другорядне у боротьбі з корупцією;

3) неготовність до своєї «еволюції» корупції як суспільного явища, постійного набуття корупцією нових форм і способів;

4) відсутність системності, комплексності і послідовності у боротьбі з корупцією;

5) занадто загальний вигляд поставлених завдань;

6) з одного боку саботаж виконавців відповідних заходів, а з іншого - відсутність належного контролю за їх виконанням, а також формальне ставлення до виконання положень законів про боротьбу з корупцією та про державну службу;

7) відсутність достатньої інформації, зокрема щодо закордонного досвіду та фахівців у сфері протидії корупції, які б дійсно розуміли сутність корупції та явища, їх взаємодію і наслідки для суспільства. Слід зауважити, що в середині - кінці 2000-х років ситуація докорінним чином у цьому плані змінилася. До того часу в Україні впроваджувалися більше десятка проектів міжнародної технічної допомоги у сфері протидії корупції та реформування державної служби. Уряд отримав великий масив інформації, Україна стала членом ГРЕКО і отримала доступ до передових фахівців у сфері протидії корупції в Європі. Однак даний потенціал так і не був використаний.

Для з'ясування причин, що заважали імplementації попередніх стратегій респондентам під час глибинних інтерв'ю було поставлено два питання: (1) у який період існування незалежної української держави, починаючи з 1991 року, вживалися найбільш ефективні заходи з протидії корупції, чому саме і що запам'яталося та (2) які чинники заважали реалізації прийнятих раніше антикорупційних планів, програм, концепцій тощо.

При відповіді на перше питання переважна більшість респондентів зазначила, що ніяких заходів з протидії корупції вони взагалі не спостерігали і будь-яких дієвих та ефективних заходів вжито не було, не дивлячись на окремі повідомлення у ЗМІ про певні успіхи. Окремі респонденти обурювалися на таке питання: *«Я давно в ОВД, но никаких эффективных мер не помню»* (чоловік, 39 років, старший оперуповноважений).

Порівнюючи різні часи існування української держави вони зазначали, що корупція набрала обертів саме останнім часом:

«Я в системе ОВД с 2002 года и за этот период стало еще хуже. Не знаю как в предпринимательской сфере, но в госструктурах твориться такое!» (жінка, 28 років, слідчий);

«...с 1991 коррупция становится сильнее, а министры, прокуроры и «антикоррупционеры» только на публику объявляют, что борются... Думаю, что никаких успехов за период существования Украины как независимого государства не было» (чоловік, 30 років, слідчий).

Найбільш дієвою протидія корупції була під час президентства Л.Д. Кучми та В.А. Ющенко:

«Мне старые товарищи по розыску говорили, что вроде бы при «кучмизме» в этом плане попроще было, боялись» (жінка, 28 років, слідчий);

«В период с 2004 по 2009 мне кажется был самый насыщенный период борьбы с коррупцией. Громкие дела в судах, огласка в СМИ. Например, дело судьи Зварича» (чоловік, 29 років, слідчий).

Респонденти також зазначили, що якщо в ЗМІ згадувалися якісь випадки протидії корупції, то насправді ніяких дієвих та ефективних заходів вжито не було:

«Даже если в СМИ и говорили о каких-то успехах в этой сфере, то реально никаких эффективных мер принято не было...» (жінка, 28 років, слідчий);

«Статистика, с которой можно ознакомиться в СМИ, говорит об отдельных успехах. Но по своей работе я таких успехов не замечал» (чоловік, 35 років, слідчий).

Жоден з респондентів не навів позитивного досвіду протидії корупції в Україні натомість наводилися приклади з інших держав, в основному радикального характеру:

«Гитлер объявил о том, что всех «зайцев» в трамваях расстреляют. Так в один день и сделали. Говорят, в Германии «зайцев» до сих пор нет» (чоловік, 35 років, слідчий);

«В Китае за коррупцию предусмотрена смертная казнь. Это не самый лучший пример, но даже это людей не останавливает» (чоловік, 28 років, слідчий).

При відповіді на друге питання респонденти назвали низку причин та умов, які унеможливили належне виконання попередніх антикорупційних стратегій. Такі причини та умови можуть бути поділені на декілька груп.

1. Криза виконавчої влади

Неналежне державне управління:

«разросшийся управленческий аппарат, в том числе органов центральной власти. Руководителей много, ответственности четкой нет» (жінка, 28 років, слідчий);

«во власти преобладают старые стереотипы, определяющие формальные подходы к решению задач, подобных

борьбе с коррупцией» (чоловік, 39 років, старший оперуповноважений).

Відсутність системного та фахового підходу до протидії корупції:

«...борьба с коррупцией это системная проблема, а мне кажется в стране нет системного подхода» (чоловік, 39 років, старший оперуповноважений);

«Это вызвано тем, что этой проблеме не уделяли должного внимания... Отсутствие объективных данных о реальном уровне коррупции. Латентность таких правонарушений особенно высокая» (жінка, 27 років, слідчий).

2. Недоліки законодавства та попередніх стратегій

Перевага у попередніх стратегіях репресивних заходів перед профілактичними:

«...одни меры уголовного преследования не в состоянии устранить тотальную коррупцию... правоохранительная система не может в одиночку справиться с такой сложной задачей; ее должны решать сообща государство и общество» (чоловік, 39 років, старший оперуповноважений);

«Нет воспитательных мер воздействия на сознание граждан» (чоловік, 30 років, слідчий);

«Думаю существующие программы имели только запрещающие методы воздействия и были направлены на государственную службу и изменение административного и уголовного законодательства» (чоловік, 26 років, оперуповноважений).

Недоліки антикорупційного законодавства, зокрема його недієвість, відсутність чітких механізмів їх виконання:

«разочарование граждан из-за несоответствия между названием закона «О борьбе с коррупцией» и ничтожными последствиями. Одна из причин - отсутствие в законе четких механизмов реализации заложенных норм. Этот общий недостаток нашего законодательства, он влечет новые условия, благоприятствующие коррупции» (чоловік, 31 рік, оперуповноважений).

3. Високий рівень корупції у суспільстві

Розповсюдженість корупції та високий рівень толерантності до неї у суспільстві:

P1 «такие вещи как подарки, презенты, благодарности в качестве поощрения для госслужащих стали в народе нормой, целое поколение на этом выросло. А это уже идеологические вопросы и вопросы менталитета. С этими факторами сложнее» (жінка, 28 років, слідчий);

«Проблема упирается в наш украинский менталитет, сформированный за годы независимой Украины: не подмажешь, не поедешь» (жінка, 31 рік, слідчий).

Корумпованість влади, державних службовців та співробітників правоохоронних органів:

«Очень многие чиновники, служащие и правоохранители втянуты в коррупцию, но дел по привлечению к ответственности руководителей я даже и не знаю» (чоловік, 30 років, оперуповноважений);

«Слышала, что в соседней области начальник горуправления милиции «крышевал» торговлю наркотиками, и даже был задержан при их перевозке. Или харьковские ОБНОНовцы наряду с начальством... это мне точно запомнилось» (жінка, 31 рік, слідчий);

«А какие могут быть примеры в Украине, если власть олицетворяет саму коррупцию. Это явление непобедимое и вечное, как добро и зло» (чоловік, 28 років, слідчий);

«... тендерные процедуры. Даже в милиции на этом руководство зарабатывает, закупая по документам спец средства, топливо и т.д. До рядового состава ничего не доходит, поскольку, думаю, что много списывается и продается на сторону, или фактически не приобретается, а деньги ложатся в карманы руководителей» (чоловік, 26 років, оперуповноважений);

«низкое качество работы правоохранных органов, которые сами погрязли в коррупции, низкий моральный и профессиональный уровень работников» (чоловік, 39 років, старший оперуповноважений);

«Мешает коррумпированность самих правоохранных и судебных органов власти» (жінка, 27 років, слідчий);

«Те органы и лица, которые могут повлиять на эффективность реализации программы, приняв соответствующие нормативные акты и крича по телевизору, что виновата милиция, сами стравят преграды: закрытость доходной и расходной части Госбюджета, настойчивое не выделение средств на функционирование системы правоохранных органов, на которые и должна быть возложена задача борьбы с коррупцией; «крышевание» преступности со стороны крупных чиновников» (чоловік, 39 років, заступник начальника карного розшуку).

4. Відсутність реальної мотивації подолання корупції з боку органів, які уповноважені це робити

Не вигідність боротьби з корупцією:

«никому в государстве это не выгодно. Так зарабатывают на жизнь все, кто может, тем более руководство страны или руководители местных органов государственной власти или местного самоуправления. Разве они захотят потерять свои будущие или реальные «миллионы»?» (жінка, 31 рік, слідчий);

«К нам в отдел регулярно приезжают проверки... Может быть два итога, или в справку о проверке попадет нарушение, а исполнитель и начальство получают взыскания (проверяющим хорошо, они сделали работу правильно) или мы скинемся всем отделом и нарушения не будет. Получается, что коррупционный метод решения вопроса выгоден обеим сторонам...» (чоловік, 30 років, слідчий).

Бездіяльність, відсутність у керівництва країни бажання подолати корупцію: *«существует большой пласт чиновников, не заинтересованных в изменении сложившейся ситуации»* (чоловік, 39 років, старший уповноважений);

«Думаю главные факторы неуспехов в данной области, это нежелание побороть данное явление и бездейственность. К подобной ситуации привыкли и граждане, и бизнес, и политические силы» (чоловік, 28 років, слідчий);

«Бездеятельность, безнаказанность, депутатов, министров, прокуроров и президента. Считаю, что дело в руководстве страны. Оно толкует и применяет закон в своих интересах с целью обогащения, и продвижения или утверждения на высшем уровне власти, укрепления своей преступной власти» (чоловік, 30 років, слідчий);

«Руководство страны не хочет с ней бороться. Нужно исходить из причин коррупции, которыми являются зарабатывание денег, обогащение, получение желаемых материальных благ. Общеизвестно, что политическая власть тождественна крупным бизнес структурам. Лоббирование интересов бизнеса и защита преступных интересов также взаимосвязаны. И поддерживает такие связи именно коррупция. Вот и причины, которые не позволяли реализовать антикоррупционные планы: власть, которая может, но не хочет, а милиция и народ – не может» (чоловік, 34 роки, співробітник міліції);

«Не желание менять структуру. Всех устраивает существующее положение вещей, оно выгодно» (чоловік, 39 років, заступник начальника карного розшуку).

Низька оплата праці співробітників правоохоронних органів:

«элементарная человеческая лень и отсутствие мотивации конкретных работников тех органов, которые должны бороться с коррупцией. При наших зарплатах даже на работу ходить не хочется, ни то что чиновников задерживать» (жінка, 39 років, оперуповноважений);

«У рядовых милиционеров просто руки не поднимаются что-то делать, а те кто познал вкус денег (руководители) слишком жадничают, чтобы начать с себя» (жінка, 31 рік, слідчий).

5. Спотворені підходи до виконання заходів, спрямованих на подолання корупції

Вибірковий характер у боротьбі з корупцією, застосування антикорупційних заходів лише до нижчої ланки посадовців чи до опонентів:

«Очень многие чиновники, служащие и правоохранители втянуты в коррупцию, но дел по привлечению к ответственности руководителей я даже и не знаю. А с этого и нужно начинать, как с показательных дел, а не хлопать преподавателей по ВУЗам за коробки конфет» (чоловік, 36 років, оперуповноважений);

«Моего друга по институту, следователя, осудили на 8 лет лишения свободы за взятку 2000 у.е. А начальник его райотдела держит половину магазинов в городе» (чоловік, 26 років, слідчий);

«Меня поразила история. Работник ГАИ был привлечен к ответственности за коррупцию за то, что заправил служебный автомобиль топливом за свои деньги. Работники внутренней безопасности представили ситуацию так, что он таким образом использовал служебный автомобиль в личных целях, хотя он выезжал на дежурство. В милиции все так делают, потому что бензин почти не выделяют» (чоловік, 29 років, слідчий).

Імітація боротьби з корупцією:

«Коррупционеры иногда борются с себе подобными для передела власти, а может делают вид, что борются» (чоловік, 30 років, слідчий);

«Наибольш эффективна борьба з корупцією ... в предвыборные времена. Но это не реализация видимой для народа цели, а составляющая предвыборной агитации политиков, показательные выступления для электората» (чоловік, 26 років, оперуповноважений);

«Уход от ответственности за неисполнение должностных обязанностей тех должностных лиц, которые должны контролировать эти вопросы. Вот Луценко кричал о чистке милиции, а при нем денег за должности на Киев возить стали, как никогда. Всем понравился этот своеобразный сетевой маркетинг.

Назначиться на должность или получить звание без денег нереально. «Рыба гниет с головы», только как всех разом убрать и кого потом назначать..?» (чоловік, 32 роки, слідчий).

Слід також зазначити, що недоліки, які стосуються протидії корупції підпадають під сценарій провалу практично усіх соціальних, економічних та правових реформ в державі. За результатами дослідження політологами українських реформ, фахівці дійшли висновку, що *«реформи в українській реальності за 20 років набувають унікального символічного значення, яке поєднує в собі абсолютно суперечливі риси: очікування успіху, страх втілення і розчарування»*. Політологи також говорять про цикл політичної історії незалежної України, коли владу отримують "реформатори", потім їхнім реформам активно опирається суспільство, тоді настає фрустрація і розчарування, а за ними владу отримують "нові реформатори". Причинами цьому називалося спотворене розуміння реформ, які розуміють як негайний успіх - нова норма, закон, кодекс, будь-що нововведене мають викликати негайний економічний "прорив", чудо, тому з боку влади очікують швидкі різкі вольові дії на зміну існуючого стану речей, який влада насправді змінювати не бажає. Таке викривлене розуміння реформ породжує неефективну організацію процесу їх втілення за допомогою розвитку та розширення бюрократії, коли виміром ефективності реформ є множення різноманітних документів, а не їх імплементація. Іншою причиною називалася проведення реформ під впливом міжнародних інституцій, які до самого процесу реформи не залучалися досить активно та відсутність чіткої зовнішньої політики у відносинах з Європейським Союзом з одного боку і з Російською Федерацією – з іншого: *«будь-який рух на Захід чи на Схід є топтанням на місці, провалом будь-яких реформ»*.

Також було висловлено думку про виникнення нових соціальних інститутів в суспільстві: *«тривалий період розчарування, політичного хаосу, безвідповідальності породили в Україні інститут "паралельних реальностей": влади і суспільства, які співіснують на основі неформального пакту невторчання. Пакт передбачає створення умов для виживання суспільства, як: спрощена система оподаткування, гарантії мінімальних соціальних виплат та умов для розкошування влади: мовчазна реакція на корупцію в сферах державних закупівель та замовлень робіт, свавілля дітей-мажорів та суддів... За таких обставин, суспільство не буде учасником реформ, радше навпаки, шукатиме можливостей їм протидіяти, а влада, розуміючи це, здійснюватиме реформи виключно у власних інтересах»*. Ще одним соціальним інститутом називався "корпоративізм" великого бізнесу та бюрократії: *«ці дві суспільні групи настільки зрослись, що можуть вільно переходити одна в одну: олігархи ставати бюрократами, і навпаки. Попри те, що українська політика виглядає безвідповідальною і хаотичною, досить стабільним в ній*

залишається представництво інтересів олігархів (незалежно від кольору влади), та захищеність державних посад бюрократів»⁸.

Підсумовуючи можна зробити висновок, що фактично за 20 років незалежності України в результаті сукупності таких факторів як відсутність спочатку належного досвіду, а потім політичної волі, формалізму, саботажу з боку виконавців, нестабільної політичної ситуації, деградації політичної еліти, оліхаргізації економіки антикорупційні стратегії жили своїм життям, а корупція – своїм.

⁸ Віктор Андрусів. Цивілізаційна модернізація: неможливість реформ // Українська Правда. – 26.01.2012. Інтернет – видання. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/articles/2011/01/26/5837698/>

ВИСНОВКИ

Діяльність з розроблення та прийняття національних антикорупційних стратегій або документів, які містили стратегічні заходи з подолання корупції відбувається з моменту створення незалежної української держави. До 1998 року протидія корупції на рівні національних програм здійснювалася в рамках боротьби з організованою та економічною злочинністю, лише у 1998 році було прийнято першу національну стратегію як комплексний документ, який визнавав існування високого рівня корупції, визначав передумови існування корупції в державі та визначав основні напрямки та заходи подолання корупції. Серед заходів перевагу мали заходи репресивного характеру, хоча в самій концепції був задекларований пріоритет заходам превентивного характеру. З метою впровадження концепції щороку приймалися плани дій, які не повністю відображали зміст концепції, містили заходи, які були сформульовані занадто широко і не конкретно, а також заходи, які стосувалися не лише протидії корупції, а й злочинності взагалі.

У 2006 році було прийнято нову антикорупційну стратегію у вигляді концепції подолання корупції «На шляху до добросовісності», яка вперше визнала системний та функціональний характер корупції та містила низку корупційних ризиків, які мали бути усунуті шляхом впровадження заходів, передбачених концепцією. Стратегія віддавала перевагу превентивним заходам і в основному була сконцентрована на підвищенні добросовісності органів державної влади. Однак, вона мала ряд недоліків, серед яких відсутність механізму функціонування заходів концепції, неадекватність деяких заходів, невизначеність кінцевих результатів, відсутність реального механізму контролю та моніторингу її виконання. На виконання концепції лише було затверджено план дій, з прийняттям якого уряд зволікав 11 місяців з моменту прийняття концепції. План дій також мав певні недоліки, зокрема не визначав конкретні строки та виконавців окремих заходів, відображав лише частину заходів, передбачених концепцією.

У 2011 році було затверджено Національну антикорупційну стратегію на 2011 – 2015 роки та Державну програму з її реалізації. Ці документи врахували низку недоліків попередніх стратегічних документів, зокрема містять положення щодо фінансування саме антикорупційних заходів, мають положення щодо моніторингу та оцінки, індикатори виконання завдань тощо, хоча також зазнали деякої критики з боку європейських інституцій.

Тексти попередніх нормативно-правових актів, що містили в собі антикорупційні заходи мали низку недоліків, зокрема невідповідність деяких запланованих заходів фінансовим можливостям держави; містили певні методологічні вади; відображали ставлення до корупції як до суто кримінального явища,

невід'ємної частини проблеми економічної та організованої злочинності; нечіткість, розмитість формулювань; розбіжності у змісті стратегій (концепцій) та планів дій (заходів) з їх реалізації; мали місце недоліки у процедурі прийняття нормативно-правових документів, зокрема існувала закритість влади при прийнятті відповідних документів, не враховувався досвід попередніх стратегій.

Крім національних стратегій та планів дій до них приймалася ще низка нормативно-правових актів, спрямованих на подолання корупції, що свідчить про низьку якість цих документів, які не охоплювали усі необхідні сфери подолання корупції та про відсутність єдиної цілісної та комплексної державної політики у сфері протидії корупції.

Основною проблемою імплементації попередніх стратегій був з одного боку саботаж виконавців відповідних заходів, а з іншого - відсутність належного контролю за їх виконанням. Серед причин неналежного виконання попередніх стратегій на початковому етапі можна назвати наступні: відсутність на певному етапі розуміння корупції як соціального, а не правового явища та її негативних наслідків як для конкретного громадянина, так і для суспільства в цілому; відсутність досвіду протидії корупції та відповідних фахівців у цій сфері; постійна змінюваність форм корупції; відсутність системності, комплексності і послідовності у боротьбі з корупцією; нереальність запланованих заходів у боротьбі з корупцією строкам їх виконання; занадто загальний вигляд поставлених завдань. На наступних етапах розвитку держави, коли була отримана потужна підтримка з боку міжнародних організацій та експертів причинами невиконання антикорупційних стратегій були наступні: криза виконавчої влади; недоліки законодавства та самих стратегій і планів їх виконання; високий рівень корупції і її вигідність практично усім; відсутність реальної мотивації подолання корупції у органів, які уповноважені це робити; спотворені підходи до заходів, спрямованих на подолання корупції, вибірковість та імітація антикорупційних заходів.

Під час глибинних інтерв'ю зі співробітниками правоохоронних органів серед причин та умов, які заважали ефективному впровадженню антикорупційних стратегій були виявлені наступні: криза виконавчої влади (неналежне державне управління, відсутність системного та фахового підходу до протидії корупції); недоліки законодавства та попередніх стратегій (перевага у попередніх стратегіях репресивних заходів перед профілактичними, недоліки антикорупційного законодавства, зокрема його недієвість, відсутність чітких механізмів їх виконання); високий рівень корупції у суспільстві (розповсюдженість корупції та високий рівень толерантності до неї у суспільстві, корумпованість влади, державних службовців та співробітників правоохоронних органів); відсутність реальної мотивації подолання корупції з боку органів, які уповноважені це робити (не вигідність боротьби з корупцією, бездіяльність, відсутність

у керівництва країни бажання подолати корупцію, низька оплата праці співробітників правоохоронних органів); спотворені підходи до виконання заходів, спрямованих на подолання корупції (вибірковий характер у боротьбі з корупцією, застосування антикорупційних заходів лише до нижчої ланки посадовців чи до опонентів, імітація боротьби з корупцією). На думку експертів політологів в Україні загалом, у всіх сферах діяльності, існує криза запровадження реформ, тобто вади з імплементації антикорупційної політики є частиною системних вад запровадження реформ у суспільстві.

Однак основною причиною можна вважати відсутність політичної волі на подолання корупції і поверховий та не фаховий підхід до формування національних стратегій і планів дій, відсутність реального механізму контролю і моніторингу виконання відповідних заходів та єдиного координуючого органу у цій сфері.

ДОДАТОК 1 ПЕРЕЛІК ОСНОВНИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ЗАХОДІВ

№ п/п	Рік прийняття	Назва заходу
1.	1993	Постанова Верховної Ради України «Про невідкладні заходи щодо боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 7 травня 1993 року N 3207-XII
2.	1993	Указ Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю» від 26 листопада 1993 року N 561/93
3.	1994	Указ Президента України «Питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки» від 27 серпня 1994 року N 484/94
4.	1995	Розпорядження Президента України «Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю» від 10 лютого 1995 року N 35/95-рп Затверджено: Практичні та організаційні заходи щодо боротьби зі злочинністю на I півріччя 1995 року Програму заходів щодо запобігання злочинності у сфері економіки Програму організаційно-правових заходів щодо створення необхідної законодавчої, інформаційно-аналітичної та наукової бази у справі боротьби зі злочинністю на 1995-1996 рр.
5.	1997	Указ Президента України «Про Національну програму боротьби з корупцією» від 10 квітня 1997 року N 319/97
6.	1997	Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1997 р. N 388 «Про затвердження плану заходів організаційного забезпечення реалізації Національної програми боротьби з корупцією»
7.	1997	Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. N 616 «Про порядок звітування органів виконавчої влади про дотримання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією»
8.	1997	Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1997 р. N 763 «Про хід виконання законів України, рішень Президента України та Кабінету Міністрів України з питань боротьби з корупцією і злочинністю та звіти керівників центральних органів виконавчої влади щодо виконання Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією»
9.	1998	Постанова Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. N 345 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією
10.	1998	План дій центральних і місцевих органів виконавчої влади на 1998 рік, спрямованих на боротьбу з корупцією, затверджений Постановою

		Кабінету Міністрів України від 20 березня 1998 р. N 345 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Національної програми боротьби з корупцією»
11.	1998	Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 роки» від 24 квітня 1998 року N 367/98
12.	1998	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. N 1220 «Про стан виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади актів законодавства про державну службу та боротьбу з корупцією»
13.	1998	Програма невідкладних заходів, які спрямовані на боротьбу з корупцією і підлягають здійсненню в 1998 році, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 3 серпня 1998 р. N 1220
14.	1999	Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 1999 р. N 799 «Про план заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 1999 рік»
15.	2000	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 липня 2000 р. N 1050 «Про план заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2000 рік»
16.	2000	Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо посилення боротьби з корупцією, іншими протиправними діями в соціально-економічній сфері та забезпечення економного витрачання державних коштів від 16 листопада 2000 року N 1242/2000»
17.	2001	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 травня 2001 р. N 179-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2001 рік»
18.	2002	Постанова Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. N 346 «Про стан виконання Законів України «Про боротьбу з корупцією» та «Про державну службу»
19.	2002	План заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2002 рік, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. N 346
20.	2003	Указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» від 6 лютого 2003 року N 84/2003
21.	2003	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2003 р. N 270-р «Про затвердження плану заходів щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією на 2003 рік»
22.	2003	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2 червня 2003 р. N 323-р «Про затвердження плану заходів щодо створення та забезпечення функціонування системи державного фінансового контролю за декларуванням та витрачанням доходів особами, які претендують на зайняття посад державних службовців, та особами, уповноваженими на виконання функцій держави, посилення боротьби з прихованням доходів від оподаткування та корупцією»
23.	2004	Указ Президента України «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 9 лютого 2004

		року N 175/2004
24.	2004	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2004 р. N 383-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією, на 2004 рік»
25.	2005	Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо детінізації економіки та протидії корупції «від 18 листопада 2005 року N 1615/2005
26.	2006	Указ Президента України від 20 січня 2006 року №39 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що впливають з її членства в Раді Європи»
27.	2006	Указ Президента України «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» від 11 вересня 2006 року N 742/2006
28.	2006	Постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. N 1673 «Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів»
29.	2007	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. N 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності" на період до 2010 року»
30.	2007	Указ Президента України від 20 вересня 2007 року №900 «Про заходи щодо реформування державної служби в Україні та забезпечення захисту конституційних прав державних службовців»
31.	2008	Указ Президента України від 1 лютого 2008 року №80 «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики»
32.	2008	Указ Президента України від 11 квітня 2008 року №328 «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах»
33.	2008	Указ Президента України від 5 травня 2008 року №414 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики»
34.	2008	Указ Президента України від 27.11.2008 року № 1101/2008 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2008 року «Про стан протидії корупції в Україні»
35.	2009	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2009 року N 535-р «Про затвердження комплексного плану заходів щодо реформування земельних відносин, дерегуляції та подолання корупції у цій сфері на 2009 рік»
36.	2009	План заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» та державної антикорупційної політики на період до 2011 року в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2009 р. № 1013-р
37.	2009	Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. N 1688-

		р «Про схвалення Зasad антикорупційної політики»
38.	2010	Указ Президента України № 275/2010 від 26 лютого 2010 року «Про утворення Національного антикорупційного комітету»
39.	2011	Указ Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 року «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки»
40.	2011	Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. N 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки»