

8. Кризина Н.П. Принципи захисту основних прав людини і принципи права на здоров'я / Н.П. Кризина // Економіка і держава. – 2007. – № 1. – С. 78–80.
9. Кризина Н.П. Державна політика в галузі охорони здоров'я: генезис та закономірності розвитку : монографія / Н.П. Кризина – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 365 с.
10. Міжгалузева комплексна програма “Здоров'я нації на – 2002–2011 рр.” : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. № 14. – К. : МОЗ України, 2002. – 86 с.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 р. № 801-IX (з наступними змінами та доповненнями) // Відом. Верховної Ради України. – 1993. – № 4. – Ст. 19.
12. Право людини на охорону здоров'я, медичну допомогу та відповідальність закладів охорони здоров'я і медичного персоналу за його порушення : зб. нормат.-практ. актів України / Львів. нац. мед. ун-т ім. Д. Галицького ; каф. соц. медицини, економіки та орг. охорони здоров'я; упряд.: В.В. Рудень, Ю.В. Білий. – Л., 2004. – 151 с.
13. Про затвердження порядку проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів і переліку медичних психіатричних протипоказань, що можуть становити безпосередню небезпеку для особи, яка проводить цю діяльність, або оточуючих : постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2000 р. № 1465. – К., 2000.
14. Радиш Я. Проблеми державного управління охороною здоров'я України / Я. Радиш, В. Леха, С. Крюков // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 182–188.
15. Солоненко І. Державне регулювання реформування галузі охорони здоров'я (із світового досвіду) / І. Солоненко, Н. Солоненко // Охорона здоров'я України. – 2001. – № 3. – С. 34–38.
16. Стоун Д. Парадокс політики – мистецтво вироблення політичних рішень / Д. Стоун. – К. : Альтернативи, 2001. – 304 с.
17. Стефанчук Р.О. Право на психічне здоров'я та юридичні гарантії його реалізації і захисту / Р.О. Стефанчук // Вісник Хмельницьк. ін-ту регіон. упр. та права. – 2003. – № 3–4 (7–8). – С. 79–84.

УДК 342.81+328.185

АНТИКОРУПЦІЙНА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Серьогін С.С.

аспірант Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

Annotation

International experience of anti – corruption state policy, the aim of this policy, examples of failures and results of achievements are analyzed in the article.

Анотація

У статті проаналізовано міжнародний досвід антикорупційної державної політики, мета цієї політики та приклади невдач, а також результати досягнень.

Ключові слова

Корупція, державна політика, корупціонер, державна служба, політична система.

I. Вступ

Оскільки державна корупція стала однією з головних перешкод демократичного розвитку не тільки окремих країн, а й світового господарства в цілому, починаючи з 1980-х рр. ефективна державна антикорупційна політика розглядається як ключова проблема в більшості країн світу.

Кількість публікацій з питань розробки антикорупційної політики останнім часом помітно зросла. Відомі фундаментальні розробки в цьому напрямі М. Мельника, О. Прохоренка, публікації В. Зеленецького, А. Каль-

мана, В. Олуйка, А. Полешко, С.М. Серьогіна та ін. При цьому дискусійними залишаються проблеми створення антикорупційних інституцій та їх підпорядкування в системі державного управління. У зв'язку із цим виникає потреба дослідження зарубіжного досвіду розробки антикорупційної політики та вивчення можливостей його імплементації.

II. Постановка завдання

Метою статті є вивчення механізмів реалізації державної антикорупційної політики в зарубіжних країнах.

III. Результати

Мета антикорупційної політики може визначитися по-різному: негайне підвищення ефективності в приватному секторі, довгострокова динамічна ефективність економіки, її зростання, соціальна справедливість, політична стабільність. Відповідно до обраної мети використовують найбільш адекватні антикорупційні заходи.

Важливим теоретичним підґрунтям формування антикорупційних програм є аналіз зарубіжного досвіду в цій галузі. Однією з країн, яка намагається реалізувати антикорупційні практики, є Китай, де, з одного

боку, корупція вкорінена в існуючих традиціях, з іншого – ця країна відчуває ті самі труднощі перехідного періоду, що й наша. Корупція неодноразово оголошувалася в Китаї найважливішою національною проблемою на партійних і державних форумах, періодично починалися кампанії боротьби з корупцією, що зводилися в основному до боротьби проти корупціонерів. Наслідком таких заходів було тимчасове зменшення корупційних проявів з їх подальшим бурхливим зростанням.

Основна причина невдач китайських антикорупційних кампаній сягає корінням у стратегію реформування економіки й політичної системи, обрану китайським керівництвом. Її суть – поступова лібералізація економіки при збереженні фундаменту політичної системи, великого державного контролю, політичного монополізму Комуністичної партії Китаю. Зокрема, під жорстким державним і адміністративним контролем функціонують ринки землі й нерухомості, обмежується пересування громадян, особливо у вільні економічні зони, зберігаються елементи централізованого розподілу ресурсів, доля багатьох підприємств, виробництв залежить від організаційних рішень, прийнятих владою. Тим самим зберігаються й збільшуються всі описані вище негативні ефекти перехідного періоду, що спричинюють процвітанню корупції.

Китай – типовий приклад країни з перехідною економікою, де зберігається сильна централізована влада, що, однак, не може приборкати корупцію внаслідок об'єктивних обставин, пов'язаних з перехідним періодом. Можна очікувати, що шанс на реальне обмеження корупції в Китаї з'явиться тільки після серйозної реконструкції політичної системи й зміни принципів державної присутності в економіці.

За різними експертними оцінками, Нігерія належить до найкорумпованіших країн. Наприкінці 1980-х рр. у результаті стрімкого зростання цін на нафту нігерійські барони і їх синдикати одержали величезні прибутки. Ці гроші могли б, але не були використані на користь суспільства. Пізніше синдикати стали вишукувати нові шляхи для збагачення, і, як помітив висланий нігерійський академік Ю. Йхонвбер, “єдиними шляхами виявилися поставка наркотиків, контрабанда валюти й ін.” [4].

З 1994 р. London-based Economist Intelligence Unit назвав Нігерію одним з найнебезпечніших для ведення бізнесу місць. Корупція в Нігерії продовжувала процвітати, і деякі економісти припускали, що її частка у ВВП країни становить 10%. Корупція існувала й на нижчих рівнях, де чиновники просили “подарунки” за виконання навіть простої паперової роботи, втім, в основному че-

рез те, що їм самим доводилося місяцями очікувати свою низьку зарплату. В іноземних бізнесменів при приїзді в Нігерію (особливо в Лагос) обслуговуючі чиновники й чиновники імміграційної служби постійно запитували, чи привезли ті “подарунки”, особливо цікавлячись американськими доларами. На вищих урядових рівнях Нігерії корупційна практика стала практично інституційною, особливо при розподілі контрактів на “суперпроекти” і на продаж ліцензій для виробництва рідкісних товарів споживання. Вважається, що від 10 до 15% “переплат” на аукціонах з продажу контрактів передається на іноземні банківські рахунки державних чиновників. Іншою практикою є “продаж” ліцензій на імпорт, особливо рідкісних товарів, таких як ліки, рис, олія.

Економіка країни продовжує занепадати, що постійно підриває внутрішню стабільність країни й торкається економіки інших країн. Всі спроби демократизації й економічних реформ у Нігерії провалилися.

Корупція, що поєднується зі слабкістю держави, невиконанням нею своїх мінімальних обов'язків, є серйозною проблемою для багатьох інших країн Африки, Латинської Америки, Азії, що розвиваються. Для кожного із цих регіонів можна навести приклади країн, де утворилося “порочне коло” бідності, відсталості й корупції [2].

Разом з тим є країни, що розпочали перетворення й помалу вийшли на “сприятливий цикл реформ”. У таких країнах вдається приборкати корупцію.

Уганда була клептократичною державою в перший постколоніальний період. До 1967 р. режим правив країною без виборів і створив до 1971 р. передумови приходу до влади Іди Аміна, при якому уряд практично перетворився на систему організованої злочинності, яка наживалася за рахунок населення. Процвітали підтримка економічно невідповідних проектів, надмірних військових видатків, хабарі за одержання державних контрактів, грабіжницький контроль над експортом, експропріація власності.

У ході громадянської війни в 1986 р. під керівництвом Йовері Музевені було створено новий уряд, який розпочав позитивні перетворення. Було ініційовано реформи соціально-економічної політики, змінено обсяг і способи державного регулювання економіки для зменшення бази витягу корупційних доходів. Державні установи реформувалися з метою спрощення бюрократичних процедур; скорочувався апарат, поліпшувалися оплата праці чиновників, їх професійна підготовка; було створено етичний кодекс. Крім того, була зміцнена служба Генерального інспектора, що має повноваження проводити розслідування, висувати обвинувачення й притягати до відповідальності. Чималу

роль відіграла організація кампанії зі зв'язків з громадськістю для консолідації суспільних зусиль, спрямованих на боротьбу з корупцією.

Діюча в Гонконзі (Китай з 1 липня 1997 р.) незалежна комісія з боротьби з корупцією (далі – НКБК) є одним із прикладів інституту, що успішно реалізує рішучі заходи проти глибоко вкоріненої корупції. Основою для боротьби є ретельний моніторинг дій влади як з боку офіційних інститутів, так і з боку окремих громадян, а також судове переслідування винних.

Однак комісія має свої проблеми. Вона звітує тільки перед губернатором, а комісія з боротьби з корупцією, що звітує перед одноосібним правителем, може бути використана як інструмент репресії проти політичних супротивників; такі обвинувачення робилися й на адресу НКБК. Її перевіряли кілька комісій з нагляду й незалежні судові інстанції, але без скандалів все-таки не обійшлося. Щоб подібна організація не вийшла з-під контролю, вона повинна звітувати не перед главою виконавчої влади, а перед законодавцями, як служба Генерального інспектора в Уганді й Центральне фінансово-контрольне управління в Сполучених Штатах. Сильна незалежна організація з боротьби з корупцією – це потужна зброя, що користується довірою й націлена на перспективу. Але слід робити все можливе, щоб така організація не стала інструментом тенденційного використання з політичною метою.

Агентство (комісія) з боротьби з корупцією в Сінгапурі підпорядковувалася прем'єр-міністрові Лі Куан Ю, володіючи при цьому значною політичною й функціональною незалежністю.

Одним із ключових заходів антикорупційної програми в Сінгапурі було істотне підвищення заробітної плати державних службовців. Звітуючи в 1985 р. перед парламентом про виправданість витрат на утримання апарату, прем'єр-міністр говорив: "Я є одним з найбільш високооплачуваних і, ймовірно, одним з найбільш бідних прем'єр-міністрів країн третього світу... Є різні шляхи рішень. Я ж пропоную наш шлях у рамках ринкової економіки, що є чесним, відкритим, виправданим і здійсненним. Якщо ви віддасте перевагу лицемірству, ви зіткнетеся з лукавством і корупцією. Робіть вибір" [4].

3 липня 1973 р. спеціальна антикорупційна програма була розгорнута в міністерстві фінансів Сінгапура. Ця програма включала, зокрема, такі заходи: удосконалення процедур взаємодії з громадянами й організаціями з метою виключення перешкод; забезпечення прозорості контролю нижчих чиновників вищими; введення ротації чиновників для запобігання формуванню стійких корупційних зв'язків; проведення неперед-

бачених перевірок; забезпечення режиму конфіденційності для запобігання витоками важливої інформації, якою можна скористатися в корупційних цілях; введення процедури перегляду комплексу антикорупційних заходів кожні 3–5 років.

Запровадивши на початку 1970-х рр. антикорупційну програму, Сінгапур досяг у цьому вражаючих успіхів і тепер посідає дев'яте місце в рейтингу корупційності (це значить, що менше за нього корумпованими є тільки вісім країн).

У результаті серйозних цілеспрямованих зусиль позитивні зрушення відзначаються в Перу. Там з 1990 р. розпочався наступ на корупцію й неефективність у сфері послуг. До 1995 р. дохід у цій сфері був підвищений від 625 млн дол. до 2,6 млрд за рік і був зменшений середній час відвантаження товарів з п'яти днів до двох годин [6].

Генеральний секретар Світової організації споживачів Джеймс Шейвер зазначав: "70% службовців суспільного сектора в Перу професійно треновані, тоді як в 1990 р. їх було всього 2%, і будь-яке свідоме корумпованості веде до негайного звільнення".

Багатьом країнам, досить чистим щодо корупції (вони входять до першої десятки або двадцятки країн за рейтингом корупційності), вочевидь, вдалося створити ефективний механізм боротьби із цим явищем. До таких країн належать (за збільшенням рейтингу): Данія, Фінляндія, Швеція, Нова Зеландія, Канада, Нідерланди, Норвегія, Австралія, Сінгапур, Люксембург, Швейцарія, Ірландія, Німеччина, Великобританія, Ізраїль, США, Австрія [1].

Розглянемо деякі особливості організації антикорупційної діяльності в цих країнах. По-перше, уряд цих країн ставиться до корупції як до серйозної проблеми національної безпеки. При цьому корупція розглядається як зовнішня й внутрішня загроза. Чітко виділяються два аспекти корупції: політичний й економічний. Розвиток політичної корупції може привести до неконтрольованості політичної ситуації в країні і становить загрозу демократичним інститутам і балансу різних галузей влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регуляторної діяльності держави. Важливо відзначити, що зусилля з обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституціалізовані й масштабні [3].

Система боротьби з корупцією в Нідерландах включає в себе такі процедурні й інституціональні заходи:

1. Постійна звітність і гласність у питаннях виявлення корупції й обговорення наслідків – покарань за корупційні дії. Щорічно міністр внутрішніх справ цієї країни доповідає парламенту про виявлені факти корупції

й вжиті заходи з покарання осіб, замішаних у корупції.

2. Розробка системи моніторингу можливих осередків виникнення корупційних дій у державних і громадських організаціях і суворому контролю за діяльністю осіб, що перебувають у цих осередках.

3. Створення системи прав і обов'язків посадових осіб із зазначенням їх відповідальності за порушення посадової етики, включаючи корупцію. Ця система вказує також правила поведінки з виправлення допущених порушень.

4. Основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад пенсійного й соціального обслуговування. Шкала покарань містить у собі також штрафи та тимчасове відсторонення від виконання обов'язків.

5. У всіх ключових організаціях, зокрема в міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація й виявлення помилок чиновників, їх навмисних або випадкових порушень чинних правил і відповідних наслідків таких порушень. Державні організації прагнуть заохочувати позитивні дії посадових осіб. Система заохочень спрямована на те, щоб чиновникові було вигідно й у матеріальному, і в моральному планах поводитися чесно та ефективно.

6. Організовано систему добору осіб на посади, небезпечні з погляду корупції.

7. Всі матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не торкаються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості.

8. Кожний чиновник має право ознайомитися з інформацією, що характеризує його як з позитивної, так і з негативної сторони.

9. Створено спеціальну систему навчання чиновників, яка роз'яснює, зокрема, політичну, суспільну шкоду корупції й можливі наслідки участі в ній.

10. Створено систему державної безпеки з боротьби з корупцією на кшталт спеціальної поліції, що має значні повноваження з виявлення випадків корупції.

11. Чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, і ця інформація з відповідних каналів передається до міністерства внутрішніх справ і юстиції.

12. Велику роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, які оприлюднюють випадки корупції й часто проводять власні незалежні розслідування. Водночас наклепницькі повідомлення призводять до втрати суспільної довіри й репутації відповідних джерел інформації. Це запобігає значною мірою безвідповідальності в підготовці викривальних матеріалів [5].

Ізраїль є однією з досить вільних від корупції країн. Це забезпечується заходами, аналогічними тим, що застосовуються в Нідерландах, та системою певного дублювання моніторингу можливих корупційних дій. Таке дублювання здійснюється урядовими організаціями й спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежним від міністерств і державних відомств, і громадськими організаціями, зокрема, відомством з боротьби за чистоту уряду. Ці організації досліджують можливі корупційні прояви, а в разі їх виявлення інформують органи розслідування. Причому отримана інформація повинна в обов'язковому порядку доводитися до громадськості. Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чий чиновники можуть бути залучені в корупцію. На управління з боротьби з корупцією, що входить до Адміністрації прем'єр-міністра, покладено також обов'язок постійно навчати чиновників запобігати можливим корупційним діям і координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб з боротьби за чистоту державних органів.

Важливу роль також відіграють ЗМІ. Відповідно до вислову одного з видатних політичних діячів цієї країни, найнебезпечніші для його політичної кар'єри обвинувачення в корупції, які можуть з'явитися в шанованій газеті.

Слід зазначити, що в Ізраїлі внаслідок значних соціальних пільг для чиновників і безжалісного їх покарання при виявленні корупції низова корупція практично відсутня [7].

Міжнародній боротьбі проти корупції серйозно заважають розбіжності між правовими системами різних країн у трактуванні корупції як економічного правопорушення. Так, в одних країнах (наприклад, у Тайвані) карають тільки тих, хто отримує хабар, а пропозиція хабара не є кримінально карним діянням. В інших країнах (наприклад, у Чилі) ситуація діаметрально протилежна: давання хабара – карний злочин, а одержання хабара таким не вважається, якщо тільки чиновник не зробив інші зловживання. Крім розбіжностей в ознаках кримінально карного корупційного правопорушення є значні відмінності в мірах покарання за нього.

Хоча ці міри повинні здійснюватися центральним урядом, вони вимагають також підтримки з боку громадянського суспільства. Коли воля політичних лідерів спирається на активну суспільну підтримку, то вдається за досить короткий строк домогтися сильних змін (як це було в 1990-х рр. в Італії при проведенні кампанії "Чисті руки") [7]. Навпаки, якщо громадяни покладають усі надії на "мудрих правителів", а самі пасивно чекають результату, то гучна компанія боротьби

Держава та регіони

з корупцією може закінчитися ще більшим її зростанням або перетворитися на репресії проти політичних супротивників панівного режиму.

Однак законодавчі дії держави принципово не можуть внести вирішального перелому в боротьбу з корупцією (хоча б тому, що боротьбу з корупцією можуть "очолити" самі корумповані чиновники). Вирішальний успіх можливий тільки шляхом підвищення залежності держави від громадян. Для цього необхідні такі довгострокові інституціональні реформи, як скорочення кількості й розмірів державних органів управління і їх штатів, створення спеціальних або навіть незалежних від держави інститутів, уповноважених розслідувати обвинувачення в корупції (як, наприклад, інститут омбудсману у Швеції й у деяких інших країнах), введення системи етичних стандартів для державних службовців тощо. Нарешті, боротьба з корупцією неможлива без допомоги добровільних інформаторів. У США інформатор одержує від 15 до 30% вартості виявленого за його доносом матеріального збитку й захищений від переслідувань з боку викритих ним порушників [8].

Можливість реалізації цих заходів залежить не стільки від політичної волі правителів, скільки від культури керованого суспільства. Наприклад, у країнах Сходу зі слабкими традиціями самоврядування краще робити ставку на престижність і високу оплату державної служби. Саме цим шляхом пішла Японія й "азіатські тигри" (особливо, Сінгапур і Гонконг), де високий авторитет держчиновників дав змогу створити високоефективну економічну систему при відносно нечисленному управлінському апараті й слабкій корупції. У західних же країнах з характерною для них недовірою до "державної мудрості", навпаки, частіше акцентують увагу на розвитку дій неурядових організацій, громадянського самоврядування й контролю.

Успішна боротьба з корупцією, як доводять економісти, дає негайні вигоди, які в багато разів перевищують пов'язані з нею видатки. Відповідно до деяких оцінок, витрата однієї грошової одиниці (долара, фунта стерлінгів, гривні) на протидію корупції приносить у середньому 23 одиниці при боротьбі з корупцією на рівні окремої країни й близько 250 при боротьбі з нею на міжнародному рівні.

IV. Висновки

На сьогодні загальновізнано, що ні окремі країни, ні міжнародні організації не

можуть упоратися з корупцією самостійно, без взаємодопомоги. Перемогти корупцію в окремій країні майже неможливо, тому що опір бюрократії виявляється занадто сильним. Навіть якщо й існує політична воля до придушення корупції, брак практичного досвіду, інформації й фінансових ресурсів знижує її ефективність. Інтернаціональні організації, такі як Організація Об'єднаних Націй, Європейський Союз, Світовий банк тощо, активно стимулюють боротьбу з корупцією, але й вони з їх досвідченими штатами, поінформованістю й значними фінансами не можуть успішно протистояти корупції в якій-небудь країні, якщо її уряд і громадяни не виявляють волі й рішучості до боротьби. Отже, проблема може бути вирішена тільки за умови тісної співпраці окремих країн і міжнародних організацій.

Література

1. Джонстон М. Что может быть предпринято по отношению к укоренившейся коррупции? : пер. доклада на Ежегодной конференции Мирового банка по проблемам развития экономики / М. Джонстон. – Вашингтон, 1997. – 17 с.
2. Отчет о мировом развитии – 1997: Государства в меняющемся мире. – М. : Агентство экономической информации "Прайм-ТАСС", Международный банк реконструкции и развития, 1997. – 233 с.
3. Роуз-Аккерман С. Коррупция и развитие : пер. доклада на Ежегодной конференции Мирового банка по проблемам развития экономики / С. Роуз-Аккерман. – Вашингтон, 1997. – 19 с.
4. Системы общегосударственной честности : пособие : пер. с англ. / под ред. Дж. Поупа. – Берлин : Транспаренси Интернешнл, 1996. – 324 с.
5. Bennett P. Sleazy does it / P. Bennet // Business Central Europe. – December 1997 – January 1988. – P. 26.
6. Kauffman D. Corruption: some Myths and Facts / D. Kauffman // Report on Conference "National and international approaches to improving integrity and transparency in government", OECD & OSCE with the support of the EDI. – Paris, 15 – 16 July, 1998.
7. Transparency International Submission Prepared for the Russian State Duma on the draft Federal anti-corruption law. – Berlin, 1994.
8. The Cost of Corruption and Abuse, Constitution Society, 1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.org/costcorr.txt>.