

Лекція 5

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

(2 год.)

1. Формування та реалізації антикорупційної політики: міжнародний досвід.
2. Зарубіжний досвід запобігання корупції

1. Формування та реалізації антикорупційної політики: міжнародний досвід

Україна за останні десятиліття приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів і розробивши на їхній основі національне антикорупційне законодавство.

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Вказаний документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії

корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема:

– Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59);

– Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.);

– Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.);

– Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків.

Однак однією з найважливіших у сфері протидії корупції можна вважати Конвенцію ООН проти корупції, прийняту на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р. Ця Конвенція визначила фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору та встановила вектори розвитку національного законодавства у цій сфері. І це не випадково, адже у Конвенції передбачено низку базових заходів для держав-учасниць, спрямованих на запобігання корупції.

Так, відповідно до Конвенції, кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління

державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Кожна держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції, та прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів та адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з погляду запобігання корупції та боротьби з нею.

Важливими є положення цієї Конвенції, згідно з яких для держав-учасниць передбачено впровадження у національне законодавство таких напрямів з протидії корупції, є: створення спеціального органу (органів), діяльність якого спрямована на запобігання і протидію корупції, активну участь громадськості у сфері запобігання корупції, створення кодексів поведінки службовців, зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичних осіб.

Вказані положення вищенаведених міжнародних актів імплементовані у вітчизняне законодавство.

Також не можна оминати увагою роль Ради Європи у боротьбі з корупцією. Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є розробка сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Європейські стандарти у сфері протидії корупції містяться у низці важливих міжнародних документах: Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією та Додатковому протоколі до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Приєднавшись до цих конвенцій та до Групи держав проти корупції (GRECO), Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання створити ефективну антикорупційну політику, впровадити дієвий механізм протидії корупції.

Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

Таким чином, наведені вище міжнародні договори у сфері протидії корупції зумовлюють для України виконання нашою державою взятих міжнародних зобов'язань та приведення антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів. Таким чином, в умовах реформування системи запобігання корупції Україна нині сформувала законодавчу базу, яка загалом відповідає міжнародним стандартам, виробленим у міжнародних договорах, і практиці багатьох закордонних держав.

Ефективність державної антикорупційної політики в інших державах має високу ефективність, адже вона базується на засадах, серед яких варто виділити такі: сильна політична воля вищого керівництва в державі у протидії корупції. Як показує світовий досвід, ніякі кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Наявність політичної волі зумовлює ефективну дію принципу – у боротьбі з корупцією недоторканих осіб не має. У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організовано спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців.

2. Зарубіжний досвід запобігання корупції

Поряд з цим приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції зумовлює й вивчення і використання провідного досвіду інших держав у цій сфері. Дослідження досвіду реалізації міжнародних стандартів антикорупційної політики в інших країнах може стати корисним й для України.

Досвід Румунії у сфері протидії корупції. Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. В 2002 р. було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах; 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо. У 2014 р. навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та ін. Заморожено рахунки на 200 млн. євро, 30 млн. євро конфісковано. У 2014 р. після повторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імунітет з одного сенатора, шістьох депутатів, одного міністра та десятих колишніх міністрів.

Типологія корупційних злочинів є стандартною для всіх країн: незаконне заволодіння майном у результаті зловживання владою або службовим становищем; упередженість під час проведення тендерів (державних закупівель); корупційні схеми працевлаштування; провладний тиск (торгівля впливом); незаконне фінансування партій; шахрайство з державними коштами (залучення їх до комерційної діяльності); захоплення земельних ділянок; одержання хабарів. Національний антикорупційний директорат Румунії є

правоохоронним органом. Його функції полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Виявлення злочину, відкриття кримінального провадження інколи блокується невизнанням вини обвинуваченим, дефамативною тактикою адвокатів, які спростовують доказову базу, ставлять під сумнів кваліфікацію слідчих та прокурорів, ініціюють призначення численних експертиз тощо. Вказані чинники призводять до зволікання у притягненні до відповідальності винних осіб, поверненні до бюджету незаконно здобутих коштів.

Чинне законодавство Румунії передбачає можливість перевірки спадку, залишеного особою, яка підозрювалась у вчиненні корупційних правопорушень, однак не може бути притягнута до відповідальності через її смерть. Незважаючи на те, що спадкоємці нібито є законними набувачами активів, вони не можуть перешкоджати проведенню розслідування та перевірці джерел походження статків. У разі доведення шахрайського, корупційного походження майна та коштів, воно підлягає конфіскації за загальним правилом.

Для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на доброчесність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордеру прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет.

Фінляндія. Фінляндія посіла третє місце у рейтингу сприйняття корупції Transparency International у 2018 році. Доречно зауважити, що згідно із статистичними даними поліції та судів у Фінляндії корупція також майже відсутня. Корупційні правопорушення, що вчиняються публічними службовцями в судах розглядаються досить рідко. Такий стан корупції у країні також підтверджується вибілковими даними International Crime Victim Survey. Крім того, за результатами опитування фінських респондентів, кількість випадків вимагання державними і муніципальними службовцями хабарів, протягом поточного року також фактично дорівнює нулю.

В Фінляндії немає спеціалізованих антикорупційних законів. Основні нормативні положення, пов'язані з корупцією, містяться в Кримінальному кодексі – це норми про хабарництво в публічному та приватному секторах Фінляндії. Антикорупційна політика Фінляндії засновується на твердженні, про те, що корупція не є ізольованим феноменом, тому в процесі протидії корупції не виникає особливої потреби прийняття спеціальних законів, формування спеціалізованих антикорупційних органів, прийняття окремої стратегії або вироблення плану дій. Навпаки, антикорупційна політика інтегрована в загальну політику країни, адже корупцію розглядають і як частину злочинного світу, і як частину неналежного управління.

Говорячи про нормативне урегулювання питання протидії корупції у Фінляндії відзначимо, що остання як член Європейського Союзу є учасником усіх основних правових документів Європейського Союзу з питань боротьби з організованою злочинністю й корупцією. Імплементация міжнародних норм в національну правову систему Фінляндії відбувається поступово. Пріоритетним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським із мінімально можливими змінами першого. Так, зокрема, Фінляндією ратифіковано Конвенцію Європейського Союзу з питань корупції, Спільні дії Європейського Союзу по боротьбі з корупцією в приватному секторі, Конвенцію Ради Європи про кримінальну відповідальність щодо корупції, Конвенцію про цивільну відповідальність щодо корупції і Конвенцію Організації економічного співробітництва та розвитку про боротьбу з підкупом іноземних державних посадових осіб в міжнародних ділових операціях, тощо. Для правової системи Фінляндії не характерне застосування у законодавстві категорії «боротьба», фінськими законодавцями закладено принципи попередження вчинення протиправних діянь у кожному правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид правопорушення.

Окрім належного законодавства, низький рівень корупції у Фінляндії також зумовлений головним важелем – чесною владою, яка спрямовує свою діяльність на взаємодію з громадянським суспільством, а також традиціями і цінностями нації. Чесна влада не залежить від персоналій, це закладено в культурі та менталітеті народу. Кожен службовець, який займає посаду в органі державної влади зобов'язаний служити їй.

Досить часто основним чинником, що обумовлює виникнення корупції в країні називають недостатній рівень заробітної плати публічних службовців. Заробітна плата фінських службовців не найвища серед країн ЄС, вони менші, ніж у приватному секторі. Тому високий рівень заробітної плати посадових осіб не являється вирішальним антикорупційним чинником. Вирішальне значення у Фінляндії мають етика, повага до власної роботи та неповага до зловживань, та нечесності. Фіни вважають, ганебним отримання хабарів. Взяти хабар – значить бути залежним від особи, яка його дала. Така самоповага, на нашу думку, являється тим ідеалом, до якого мають прагнути не лише посадовці, а й усі громадяни.

Важливу роль у запобіганні корупції також відіграє рівень освіти нації. Адже, освіченими людьми набагато важче маніпулювати – вони знають свої права, розуміють, яким чином функціонують органи публічного адміністрування та у який спосіб мають враховуватися і забезпечуватися потреби та інтереси населення. Не менш важливим заходом протидії корупції у Фінляндії вважається і «соціальний контроль». Фіни – невелика нація, тому досить важко приховати, наприклад, нечесні доходи від сусідів. На цих же традиціях побудована і політична структура всього суспільства. Влада у Фінляндії – максимально наближена до народу. У Фінляндії є муніципалітети, населення яких становить близько 200 осіб, але вони мають самоврядування. Така система є запорукою легітимності влади. Тому фіни не бояться її представників, як наприклад, поліцейських. Люди не бояться політиків, і

політики не бояться народу – вони всі відчують себе членами одного громадянського суспільства.

Досить важливими чинниками, які обумовлюють низький рівень корупції у Фінляндії також слід назвати: - політична, фінансова та кадрова незалежність системи правосуддя; - незалежні засоби масової інформації; - відкритість процесу прийняття рішень посадовими особами; - мінімізація втручання держави в приватний сектор; - ефективна система внутрішнього і зовнішнього контролю за діями посадових осіб; - гідний рівень заробітної плати державних службовців, наявність «соціального пакету» (пенсійне забезпечення, вихідна допомога), розмір якого встановлюється за вислугою років; - морально-психологічне несприйняття суспільством та посадовими особами корупції.

Швеція. Запозичення досвіду Швеції може бути корисним для удосконалення антикорупційної діяльності в Україні. Шведська антикорупційна стратегія характеризується своєю суворістю та послідовністю. Парламентом та урядом Швеції запроваджено високі етичні стандарти для чиновників та професійну відповідальність, побудовано незалежну й ефективну систему правосуддя, запроваджено вільний доступ до державних документів.

Швеція має добре розроблену систему законодавства для боротьби з корупцією. Кримінальне законодавство охоплює всі форми корупційних правопорушень, що містяться в Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією та Додатковому протоколі. Більш загальні правила та принципи поведінки, включаючи положення щодо конфлікту інтересів, викладені в ряді законодавчих документів, таких як Конституція, Закон про адміністративну процедуру (1986: 223) та Закон про державну службу (1994: 260).

У Швеції, як і у більшості Скандинавських країн немає спеціалізованих антикорупційних органів, які контролюють виконання антикорупційного законодавства, а основним нормативно-правовим актом, який передбачає покарання за неправомірне отримання винагороди службовими особами являється Кримінальний кодекс Швеції. Стосовно відсутності спеціальних антикорупційних органів зазначимо, що хоч Швеція не має антикорупційного агентства, вона має ряд органів, які можуть спільно розглядатися як такі, що виконують еквівалентну функцію. Це, перш за все, Національний антикорупційний підрозділ прокуратури (National Anti-Corruption Unit), нещодавно створена Національна антикорупційна група поліції (National Corruption Group) та давній Шведський антикорупційний інститут Institutet Mot Mutor). Іншими суб'єктами, діяльність яких спрямована на протидію корупції являються Шведська асоціація органів місцевої влади та регіонів (SKL) та Transparency International Швеція (TIS).

Шведська модель боротьби з корупцією характеризується широким громадським впливом на високопосадовців, які вчиняють корупційні діяння, держава забезпечує максимальну можливість свободи слова та прозорості у публічних справах. Так, наприклад у Швеції особливо активну участь у протидії та запобіганні корупції здійснюють громадські організації. Зокрема, незалежний моніторинг за рівнем поширення корупції у тих або інших сферах

суспільства реалізує шведська громадська організація, яка має назву «Інститут проти хабарів», заснована у 1923 році. Отримуючи фінансову підтримку від бізнес-організацій й Стокгольмської торгової палати, Інститут зосередив свою діяльність на більш детальному з'ясуванні тонкощів антикорупційного законодавства та антикорупційної діяльності [11, с. 27]. Зазначений інститут працює у площині суспільної моралі, прагнучи допомогти громадянам зрозуміти межу між діянням, що визнається хабаром і тим діянням, що є правомірним. При цьому, увага Інституту більшою мірою зосереджена на бізнес-співтоваристві. Зауважимо, що у своїй діяльності організації керуються «Положенням про подарунки, нагороди та винагороди» (Code of gifts, Rewards and other benefits in business), в основу якого покладено норми шведського законодавств. Положення, не має юридичної сили, проте є інструментом саморегулювання. Окрім зазначеного Інституту в Швеції також створена і функціонує громадська організація «Демократичний аудит», яка поєднала провідних шведських політологів, економістів, а також вчених інших з галузей. На рівні з моніторингом стану розвитку демократичних свобод в шведському суспільстві зазначена організація досліджує специфічні питання, у тому числі, пов'язані з протидією корупції

Низький рівень сприйняття корупції у Швеції пов'язаний з давньою традицією відкритості та прозорості шведського суспільства та державних інституцій, а також суворою повагою до верховенства права. Зокрема, прозорість та відкритість уряду вважаються важливими механізмами уникнення зловживання владою та поширення корупції, особливо у поєднанні з посиленням зовнішнім контролем зі сторони громадськості та засобів масової інформації. Принцип доступу до офіційних документів забезпечує можливість громадськості та журналістам бути поінформованими про діяльність органів влади та допомагає виявити невідповідності у їх роботі. Основними законами, що визначають та гарантують право на доступ до офіційних документів, є Акт про свободу преси та Акт про свободу вираження поглядів. Одним з основних принципів державної служби Швеції являється принцип об'єктивності, що в цілому суперечить корупційній поведінці. Цей принцип встановлює, що кожен рівний перед законом і що державні службовці зобов'язані дотримуватися об'єктивності та неупередженості. Посадові особи ніколи не повинні діяти таким чином, щоб послабити довіру до проведеної діяльності.

У *Сінгапурі* протидія корупції передбачала систему заходів, серед яких можна виокремити два етапи. Перший стосувався зміни законодавства – прийняття Акта про запобігання корупції з чітким переліком корупційних діянь і встановленням відповідальності за їх учинення, а також створення спеціального органу з протидії корупції – Бюро з розслідування випадків корупції з розширеними повноваженнями. Так, кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає, що за умов доведення вини в отриманні хабара до винного застосовують позбавлення волі або штраф (відповідно п'ять років ув'язнення або 100 тис. доларів США). Якщо ж стосовно держслужбовця надійшло місце завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка вчинила поширення недостовірної інформації,

за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання у виді одного року ув'язнення або штраф у 10 тис. доларів США. Іноземні особи, яких викрили в корупції, позбавляють права здійснювати господарську діяльність на території Сінгапуру.

Другий етап полягав у підвищенні якості підбору кадрового державного апарату. Реалізація таких заходів була також пов'язана із застосуванням жорстких, репресивних методів у сфері боротьби з корупцією, що мало прояв у численних звільненнях працівників митниці та інших державних служб. До того ж запровадження елементів електронного урядування дало змогу забезпечити функціонування органів влади в режимі реального часу та зробило максимально простим і доступним щоденне спілкування з громадянами, юридичними особами, організаціями. Зокрема, у Сінгапурі на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій надавали 1600 видів послуг населенню.

Важливим кроком в антикорупційній діяльності *Японії* вважають прийняття у 2001 р. Закону «Про розкриття інформації». Положення цього документа гарантують громадянам держави доступ до офіційної інформації, яку зберігають в органах влади. Передбачено можливість вимоги розкриття інформації, адресованої Раді з контролю за розкриттям інформації у разі обмеження доступу до певного її виду. В Японії існує у відкритому доступі реєстр осіб, яким висунуто обвинувачення в корупції або які причетні до організованої злочинності, що надає можливість громадськості здійснювати контроль за притягнення винних до відповідальності. Чітко регламентовано суворі обмеження щодо джерел фінансування виборчих кампаній, політичних партій та організацій у країні.

Яскравим прикладом «культури прозорості» є *Південна Корея*. Так, з 1999 р. в Сеулі діє програма «OPEN» – система контролю за розглядом заяв громадянами чиновників міської адміністрації, яка викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією. Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, «OPEN» шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян як необхідної умови існування корупції виконує основну свою задачу – попередження корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації.

Аналіз зарубіжного досвіду дозволяє зробити деякі висновки: корупція представляє собою глобальне наддержавне явище, боротьба з яким можлива лише у рамках тісної співпраці та взаємодії між державами. Світовий досвід протидії корупції показує, що універсальних методів проти неї не існує. Кожна країна обирає свій шлях державної антикорупційної політики, ґрунтуючись на міжнародних стандартах у цій сфері. Ефективність та впровадження у життя досвіду протидії корупції інших країн залежить від багатьох факторів.



Список літератури

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст.141.
2. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст.43.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст.2056.
5. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
6. Антикорупційна політика та запобігання корупції в публічному управлінні: навч. посіб. / І. С. Бондар, В. Г. Горник, С. О. Кравченко, В. В. Кравченко. К.: Вид-во Ліра-К, 2016. 192 с.
7. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування: практ. посіб. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. К.: ТОВ «СОФІЯ – А», 2012. 88 с.
8. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / авт. кол. : В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер. авт. кол.) та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. Л. Федоренка. К. : Ліра-К, НАДУ, 2016. 524 с.
9. Заброда Д.Г. Державна антикорупційна політика в Україні: теорія, правова основа, інституціоналізація: монографія; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Сімф.: Кримнавчпеддержвидав, 2013. 367 с.
10. Запобігання корупції у запитаннях і відповідях: посібник для суддів. К.: Ваіте, 2017. 146 с.
11. Коломоєць Т. О. Проблеми правового регулювання державної служби в Україні: навч. посіб. для студ. магістр. юрид. ф-ту ден. та заоч. форм навч. затв. МОНМСУ. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. 400 с.
12. Ростовська К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства*. Випуск 4 (12). 2017 р. с.118-122.
13. Хабарова Т. В. Зарубіжний досвід запобігання корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «ПРАВО»*. Випуск 27. 2019. с. 71-77.