

## ВПРОВАДЖЕННЯ ПРОВІДНОГО ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

### IMPLEMENTATION OF LEADING FOREIGN EXPERIENCE OF ACTIVITIES OF ANTI-CORRUPTION BODIES IN UKRAINE

У статті розкрито можливість впровадження провідного зарубіжного досвіду діяльності органів протидії корупції в Україні. Розглянуто досвід діяльності органів протидії корупції у Данії. Слід визнати, що найменш враженою політичною корупцією в Євросоюзі ця країна характеризується не завдяки впливу європейських комунітарних норм, а завдяки прозорості національного державного управління, високому рівню політичної культури посадовців, значній громадській активності, а також високій довірі громадян до органів влади. З'ясовано, що антикорупційна робота у Данії переважно спрямована на проведення превентивних заходів, формування повної нетерпимості до корупційних проявів. Розглянуто досвід діяльності органів протидії корупції у Франції. Встановлено, що кожна з антикорупційних структур є державною і має бюджетне фінансування відповідно до її визначеного сегменту. Розглянуто досвід діяльності органів протидії корупції у Китаї та Великобританії. З'ясовано, що національному законодавству Великобританії у галузі протидії корупції характерна певна розгалуженість, адже низку норм матеріального права, які пов'язані із правовідносинами, що з'являються через вчинені посадовцями корупційні дії, можуть містити різні нормативні акти. Розглянуто досвід діяльності органів протидії корупції у Греції та Румунії. З огляду на узагальнення міжнародного досвіду щодо формування та функціонування спеціалізованих структур антикорупційного характеру виділено переваги (можливість реалізувати високорівневу спеціалізацію, значну громадську довіру) і недоліки (підвищення адміністративних витрат, ізольованість та певні бар'єри у взаємодії з рештою органів правоохоронної системи, завдання шкоди авторитету інших установ, що не входять у структуру антикорупційного агентства) від створення такого органу. Наведено головні пріоритети для України з огляду на зарубіжний досвід. Встановлено, що корупція стала чинником, що створює загрозу для національної безпеки та демократичного розвитку більшої частини держав, негативно впливає на кожну сторону суспільної життєдіяльності.

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, зарубіжний досвід, антикорупційні структури, антикорупційна робота, переваги та недоліки від створення антикорупційних органів.

The article reveals the possibility of introducing leading foreign experience of anti-corruption bodies in Ukraine. The experience of activities of anti-corruption bodies in Denmark is considered. It was found that the least affected political corruption in the European Union is made more by the transparency of national public administration, a significant level of political culture of officials, considerable public activity, as well as high public trust in the authorities. The experience of activities of anti-corruption bodies in France is considered. It is established that each of the anti-corruption structures is state-owned and has budget funding according to its designated segment. The experience of activities of anti-corruption bodies in Denmark is considered. It has been found that the anti-corruption work in Denmark is mainly aimed at preventative measures and the formation of "complete intolerance" to corruption. The experience of anti-corruption bodies in China and the UK is reviewed. It has been found that UK national anti-corruption legislation is characterized by some ramifications, since a number of substantive rules relating to legal relationships arising from acts of corruption by officials may contain different regulations. The experience of anti-corruption bodies in Greece and Romania is considered. Generalizing international experience in the formation and functioning of specialized structures of anti-corruption nature, the advantages (the ability to realize high-level specialization; significant public trust) and disadvantages (increased administrative costs; the existing isolation and certain barriers to interaction with other law enforcement agencies; isolated which are not part of the anti-corruption agency) from the creation of such body. The main priorities for Ukraine using foreign experience are outlined. It is established that corruption has become a factor that threatens the national security and democratic development of most states, negatively affecting every aspect of social life.

**Key words:** corruption, counteraction to corruption, foreign experience, anti-corruption structures, anti-corruption work, advantages and disadvantages of creating anti-corruption bodies.

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-15-22>

**Паутов В.О.**

здобувач кафедри публічного управління та адміністрування Інститут підготовки кадрів Державної служби зайнятості України

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Ухвалені за період незалежності України законодавчі акти не мали радикального впливу на розповсюдження корупційного явища. Роботу держорганів, націлених на боротьбу з цим явищем, характеризує дублювання завдань і функціоналу, невизначеність. Практично відбулося формування не системи, а сукупності структур, антикорупційна діяльність яких залишається малоефективною.

Закономірний наслідок цього лежить у висновку, зробленому міжнародними ек-

пертними організаціями, що Україна є однією з найкорумпованіших країн у світі. Питання боротьби з корупцією отримало не лише державний, але й світовий масштаб. Завдяки світовому досвіду є можливість порівняння національного законодавства із законодавчою базою передових держав стосовно боротьби з корупцією.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зарубіжний досвід діяльності органів протидії корупції досліджували такі науковці, як Н. Ахтирська, В. Дейнека, М. Кармаліта,

І. Косякін, О. Розум, С. Серьогін, І. Шавло, Н. Шкуренко та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** У зв'язку із активізацією зусиль у сфері протидії корупції в Україні доволі великої актуальності набуває потреба у розкритті зарубіжного досвіду діяльності органів протидії корупції. Цей досвід натепер є доволі актуальним.

**Мета статті** – розкриття можливості впровадження провідного зарубіжного досвіду діяльності органів протидії корупції в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** До країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, можна віднести Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сінгапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Великобританію, Австрію, Ізраїль, США, Чилі, Ірландію, Німеччину. Кожна із країн має свої особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам, створення відповідної правової бази, залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам [2].

Фінляндія належить до тих європейських країн, де відсутні спеціальні антикорупційні органи. Їх роль виконують Канцлер юстиції та Парламентський Омбудсмен. Вони контролюють діяльність публічної влади. Зокрема, до їхніх обов'язків належить спостереження за законністю дій Уряду й Президента. Розподіл повноважень здійснюється за домовленістю [3]. Слід визнати, що найменш враженою політичною корупцією в Євросоюзі ця країна характеризується не завдяки впливу європейських комунітарних норм, а завдяки прозорості національного державного управління, високому рівню політичної культури посадовців, значній громадській активності (її роль виконує у Фінляндії ЗМІ), а також високій довірі громадян до органів влади.

Франція характеризується типовою для більшості західноєвропейських держав структурою спецслужб, яка складається з Центральної рахункової Палати (тільки виявлення порушень), Служби запобігання корупційним проявам, Центральної дирекції юридичної поліції, Центральної дирекції загального інформування, Центрального офісу покарання правопорушень у галузі фінансів. Кожна з цих структур є державною і має бюджетне фінансування відповідно до її визначеного сегменту. Водночас французькими фахівцями зазначається, що створення спеціалізованих служб і органів протидії корупції не має бути основною метою, а лише засобом для її реалізації.

Данії належать лідерські позиції серед держав із мінімальною корупцією, тому в ній відсутній спеціалізований орган, який займається антикорупційною діяльністю. Данія характеризується інформаційною прозорістю роботи держструктур, свободою доступу ЗМІ до документації, яка лежить в основі рішень. У країні відбулося запровадження ключових державних та приватних антикорупційних ініціатив, пов'язаних із підприємництвом, підконтрольним суспільним організаціям. Антикорупційна робота у Данії переважно спрямована на проведення превентивних заходів, формування повної нетерпимості до корупційних проявів.

Якщо говорити про китайський досвід, то там упродовж економічного реформування відбулися напрацювання у боротьбі з бюрократизмом та корупцією, а також формування гарних традицій (слабкі бюрократизм і корупція), що створює в цій державі інвестиційно привабливий клімат. Однак, попри досягнення та результати у боротьбі з корупцією та бюрократизмом, позбутися цих негативних явищ Китайська Народна Республіка не змогла, а майбутня реалізація цієї цілі, яку поставили китайські партійні лідери, здається малоімовірною. Хоча в державі з 2000 до 2009 р. за корупційні злочини розстріляли понад 10 тис. чиновників, навіть під загрозою смерті тут продовжують з'являтися особи, які не в змозі відмовитися від хабара.

Національному законодавству Великобританії у галузі протидії корупції характерна певна розгалуженість, адже низку норм матеріального права, які пов'язані із правовідносинами, що з'являються через вчинені посадовцями корупційні дії, можуть містити різні нормативні акти (не лише кримінального, а й інших правових галузей). 2011 року у Великобританії став чинним Закон «Про боротьбу з хабарництвом», яким було встановлено 31 інституцію, відповідальну за антикорупційну боротьбу. Однією з них є Serious Fraud Office (британське бюро, що розслідує махінації). У Законі відбулася інтеграція всіх необхідних норм чинних законів у цьому сегменті, були додані нові положення, закріпилися такі принципи антикорупційної політики: екстериторіальність, своєчасна оцінка ризиків корупційної природи, обов'язкові до виконання вимоги антикорупційної законодавчої бази для службових осіб абсолютно кожного рівня, систематична перевірка кадрів на благонадійність, доступна інформація про корупційну складову, здійснення систематичного контролю і нагляду. Новацією став норматив щодо кримінальної відповідальності

юридичних осіб, у тому числі за те, що вони не запобігли хабарництву.

Корупційні прояви у Великобританії відстежує Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет Нолана), діяльність якого зосереджена на моніторингу діяльності членів парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; колишніх міністрів та інших посадових осіб, що працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких вони перед тим займалися в уряді [2, с. 30–31].

Перспективною є адаптація досвіду Греції. Так, 99% населення цієї країни впевнені, що явище корупції гальмує розвиток держави. Упродовж останніх років кількість греків, які постійно давали хабара, зменшилась удвічі. Працівники служби Генеральної інспекції стверджують, що це сталося винятково через те, що населення регулярно інструктується через телебачення і рекламні ролики щодо того, як чинити, коли посадовець вимагає дати хабар. Людям радять йти на зустріч із таким чиновником із цифровим диктофоном або вмикати запис на телефоні. На телебаченні регулярно транслюють соціальну рекламу для службовців, яка розтлумачує, наскільки аморальною є крадіжка в часи державної кризи.

Звернемо увагу на досвід Румунії у сфері протидії корупції. Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. У 2002 р. був створений Національний антикорупційний директорат Румунії за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо [1].

Можна виокремити антикорупційні структури, створені при таких органах і посадових особах: при президентові (Казахстан – Комісія з попередження корупції та впровадження етики державної служби, Таджикистан – Управління по боротьбі з корупцією (Адміністрація Президента)); у парламенті (Болгарія – Антикорупційний Комітет Парламенту, Латвія – Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень, Литва – Антикорупційна комісія Парламенту, Македонія – Державна комісія запобігання корупції, Чорногорія – Парламентська Рада з попередження корупції і правопорушень); в уряді (Туреччина – Рада з етики державних службовців); у правоохоронних органах (Чехія – Антикорупційна Комісія (МВС), Польща – Департамент державного управління (МВС)); в інших державних органах

(Азербайджан – Комісія по боротьбі з корупцією при Державній Раді управління державною службою, Грузія – Міністр організації реформ, Україна – Департамент (Міністерство юстиції – до липня 2013 р.), Словаччина – Департамент по боротьбі з корупцією (Міністерство юстиції), Франція – Центральна служба запобігання корупції (Міністерство юстиції), Румунія – Директорат Прокурорської служби при Вищому касаційному суді); у міжвідомчих органах (Албанія – антикорупційна комісія і антикорупційна моніторингова група, Боснія і Герцеговина – Робоча група по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю) [4].

Завдяки такій організаційній формі є можливість оперативнішого реагування на відомості стосовно фактів прояву корупції, адже посадовим особам і органам, що належать до таких інститутів, надане право вжиття заходів щодо усунення корупційного діяння, забезпечення притягнення людей, винних у правопорушеннях корупційного плану, до юридичної відповідальності, здійснення координації для протидії корупції.

Узагальнивши міжнародний досвід формування та функціонування спеціалізованих структур антикорупційного характеру, можна побачити певні переваги і недоліки від створення такого органу. Так, перевагами можна вважати такі речі: можливість реалізувати високорівневу спеціалізацію та професіоналізм; змогу позбавитися від шансу неправомірного впливу (у тому числі й корупційного) на таку структуру через високу автономність роботи; значну громадську довіру; можливість для нової інституції почати процес із нуля, що вкрай важко через існуючі правоохоронні органи із корупційним фактором тощо.

Вчені вважають, що до найбільших недоліків слід зарахувати такі: підвищення адміністративних витрат; ізолюваність та певні бар'єри у взаємодії з рештою органів правоохоронної системи; завдання шкоди авторитету інших установ, що не входять у структуру антикорупційного агентства. Проте створити спеціалізований антикорупційний орган доцільно і виправдано у тих державах, де явище корупції настільки поширилося, що чинна правоохоронна система вже не в змозі адаптуватися донеобхідного антикорупційного реформування.

Отже, з урахуванням умов сучасності та міжнародної практики зазначимо, що Україна має потребу створити антикорупційну спеціалізацію судової системи. У цьому випадку формування суддівського складу має відбуватися залежно від типу корупційного правопорушення та в разі потреби із долученням фахівців зазначеної сфери діяльності.

З огляду на це, використовуючи зарубіжний досвід, можна виокремити такі пріоритети для України:

– антикорупційну просвіту, покликану розвинути громадянську свідомість та поширити у суспільстві, реалізуючи різноманітні антикорупційні освітні програми та проєкти;

– інституції громадянського суспільства мають бути в авангарді, обов'язково включатися до рад наглядового та дорадчого характеру при будь-якому владному держоргані, силовому міністерстві та спеціалізованій антикорупційній установі, громадські організації мають здійснювати моніторинг та аудит політики антикорупційного спрямування, обов'язкову незалежну попередню експертизу, націлену на нормативно-правові та державно-управлінські акти, які мають ухвалити органи публічної влади;

– превентивні та заохочувальні антикорупційні заходи мають переважати над репресивними, водночас більш інституційно незалежною, професійнішою та ефективнішою має ставати діяльність працівників органів і структур антикорупційної протидії, щоб створити умови, за яких кара буде невідворотною для кожного корупціонера, попри приналежність до якоїсь партії, місце у певних політичних чи владних елітах тощо;

– легалізувати (як у США) інститут лобізму як на рівні центру, так і на локальному рівні, завдяки чому має знівелюватися корупційна складова в структурах представницького (виборного) характеру як на рівні держави, так (що більш критично) і на місцях, адже завдяки офіційному лобізму висвітлиться спектр реальних інтересів, які мають відповідні політичні і бізнесові актори, більш відкритим і прозорим стане публічне управління;

– антикорупційні приймальні та прямі телефонні лінії повинні удосконалити свою роботу, мають ширше залучатися інтернет-ресурси та створюватися інтерактивні сайти оперативного реагування на інформацію від людей про корупційні діяння з адміністративною/карною відповідальністю за нездійснений оперативний розгляд такої інформації працівниками належних вузькопрофільних структур, однією з яких, приміром, є Національне антикорупційне бюро.

**Висновки.** Отже, дослідивши міжнародний досвід боротьби з корупцією, можемо побачити, що в сучасних умовах корупція стала чинником, що створює загрозу для національної безпеки та демократичного розвитку більшої частини держав, негативно впливає на кожну сторону суспільної життєдіяльності. Якщо говорити про перспективи майбутніх наукових розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у тому, щоб з'ясувати можливості імплементації головних механізмів боротьби з політичною корупцією інших країн у відповідну вітчизняну практику.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4910/>.
2. Теоретико-правові засади протидії корупції : науково-аналітична доповідь / Дейнека В.Ф., Кармаліта М.В., Розум О.М., Шавло І.А., Шкурченко Н.Г. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2014. 39 с.
3. Косякин И.А. Канцлер юстиции в Финляндии. *Студенты в правовой науке* : материалы науч. студ. конф., г. Воронеж, 9–14 апреля 2007 г. : сб. науч. трудов. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та. 2007. Вып. 7. С. 43–46.
4. Серьогін С.С. Антикорупційна державна політика: міжнародний досвід. URL: [http://Portal/Soc-Gum/Dtr\\_du/2009\\_3/files/DU309\\_46.pdf](http://Portal/Soc-Gum/Dtr_du/2009_3/files/DU309_46.pdf).