

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЯК ВЕКТОР ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

INTERNATIONAL EXPERIENCE IN PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION AS A VECTOR OF FORMATION OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

Мельник О.Г., доцент кафедри конституційного права та теоретико-правових дисциплін

Білоцерківський національний аграрний університет

Корупція супроводжує людство з найдавніших часів. Згубний вплив цього асоціального явища відчувається в будь-якій країні (незалежно від державного устрою або традицій). Натепер в Україні перше місце посідає боротьба з корупцією і розроблення комплексної системи викорінення цього всеохопного явища, що відповідає нашим реаліям. Україна має певні напрацювання в цьому напрямі, але, безумовно, потрібно звернути свої погляди туди, де ця боротьба успішно відбувається і дає позитивні результати.

Досвід країн світу щодо запобігання та протидії корупції, враховуючи особливості їх системи державного управління та законодавства, становить суттєвий інтерес для України. Напрацювання в цій сфері можуть бути використані в практиці окремих державних установ у боротьбі з корупцією, а також під час розроблення нормативно-правових актів, що спрямовані на зменшення впливу корупції в державному управлінні. Зараз заходи з протидії корупції здійснюються як урядами окремих країн, так і різними міжнародними, громадськими та неурядовими організаціями. Тому поступово у світовому співтоваристві формуються глобальні антикорупційні домовленості і відбувається напрацювання спільних практик.

Одним із найважливіших заходів для ефективної боротьби з корупцією є відповідний комплекс норм права, які забороняють форми неправомірної поведінки, що спричиняють шкоду як державі, так і громадянам. Важливо розуміти, що до такого комплексу варто зарахувати не лише законодавчо закріплені заборони, але і певні заходи, що мали б попереджувати корупцію і були б спрямовані на обмеження та зменшення причин корупції. У такому разі проблема боротьби з корупцією не лише впливає на належне покарання за корупцію, але і спрямовується на боротьбу із першопричинами і зменшенням сприятливих умов для корупції. Оскільки універсального засобу боротьби з хабарництвом і корупцією в цілому немає, то для кожної держави необхідно вибрати свій шлях, який уряд повинен побудувати самостійно на основі місцевого законодавства, менталітету, традицій тощо. Необхідно шукати національний шлях боротьби з корупцією, беручи до уваги закордонний досвід.

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією, антикорупційне законодавство, заходи з протидії корупції, зарубіжний досвід.

Corruption has accompanied humanity since ancient times. The detrimental effect of this antisocial phenomenon is felt in any country, regardless of government or tradition. In the current conditions in Ukraine, the fight against corruption comes first development of a comprehensive system adequate to our realities to eradicate this all-encompassing phenomenon. Ukraine has some experience in this direction, but, of course, we need to turn our attention to countries where this struggle is going well and has positive results.

The experience of the countries of the world in preventing and combating corruption, taking into account the peculiarities of their system of public administration and legislation, is of considerable interest to Ukraine. Developments in this area can be used in the practice of individual government agencies in the fight against corruption, as well as in the development of regulations aimed at reducing the impact of corruption in public administration. Anti-corruption measures are now being implemented by governments as well as by various international and non-governmental organizations. Therefore, global anti-corruption agreements are gradually being formed in the world community and common practices are being developed.

One of the most important measures for the effective fight against corruption is an appropriate set of rules of law that prohibit forms of misconduct that cause harm to both the state and citizens. It is important to understand that such a set should include not only statutory prohibitions, but also certain measures that should prevent corruption and be aimed at limiting and reducing the very causes of corruption. Therefore, in this case, the problem of combating corruption not only affects the proper punishment for corruption, but also aims to combat the very root causes and reduce the favorable conditions for corruption. Since there is no universal means of combating bribery and corruption in general, each state must choose its own path and the government must choose it independently based on local laws, mentality, traditions, etc. It is worth looking for a national way to combat corruption, and foreign experience should only be taken into account.

Key words: corruption, fight against corruption, anti-corruption legislation, anti-corruption measures, foreign experience.

Досвід країн світу щодо запобігання та протидії корупції, враховуючи особливості їх системи державного управління, становить суттєвий інтерес для України. Такі розробки можуть бути використані в практиці окремих державних установ у боротьбі з корупцією, а також під час розроблення нормативно-правових актів, що спрямовані на зменшення впливу корупції в державному управлінні.

За результатами Всесвітнього дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018 року, майже половина організацій, зареєстрованих в Україні, постраждали від негативних наслідків корупції та шахрайства, якщо порівнювати з 2016 та 2017 роками. Корупція та хабарництво залишаються одними з основних видів економічних злочинів, негативного впливу яких зазнають українські організації, а більшість опитаних респондентів зазначили, що їх організації неодноразово ставали жертвами хабарництва та корупції. До п'ятірки найпоширеніших видів економічних злочинів та шахрайства можна зарахувати незаконне привласнення майна, шахрайство у сфері закупівель, шахрайство у сфері управління персоналом, але

провідні позиції все ж належать корупції та хабарництву. Навіть ураховуючи той факт, що з кожним роком збільшується обізнаність українських організацій щодо випадків шахрайства та корупції, результати представленого дослідження доводять, що кожен сьомий випадок шахрайства в організації був виявлений випадково. Результати дослідження [3] демонструють, що шахрайство та корупція суттєво впливають на фінансовий стан організацій в Україні, а від економічних злочинів та шахрайства найбільше страждає їх репутація та бренд, а також не менш важливими є відносини з бізнес-партнерами.

На жаль, досить багато організацій не готові до зіткнення із шахрайством та проявами корупції як із боку співробітників організації, так і з боку третіх сторін. Виявлення та попередження шахрайства чи корупції – це, безперечно, комплексне та складне завдання, яке вимагає пошуку збалансованого комплексу заходів, які включають як сучасні технології, так і людські ресурси, побудовані на чіткому розумінні стимулів до проявів корупції і шахрайських дій та конкретних обставин, за яких вони вчинені.



Рис. 1

Створення належної корпоративної культури чесності та відкритості в державних і приватних організаціях дозволить побудувати та пропагувати прозору підзвітність, що дасть змогу вивести шахрайство та хабарництво з тіні. Важливим питанням є корпоративна культура в контексті боротьби з виправданням шахрайства, адже працівники, скоюючи шахрайські дії, вважають, що це саме економічний злочин без реальних потерпілих і не уявляють іншу особу, яка безпосередньо постраждає від таких дій. Отож, для того, щоб боротися з такими діями, варто було б зосередити увагу на середовищі, що впливає на їх поведінку, а саме на понятті корпоративної культури. Зрозуміло, що чітке розуміння працівниками аспектів неприйнятності та їх правових підстав ускладнить виправдання для себе таких протиправних дій.

Ця проблема потребує більшої боротьби в суспільстві й вимагає посиленої уваги з боку як законодавців, так і працівників правоохоронних органів, адже є шпарини в законодавстві України, які дозволяють посадовим особам (за певну грошову суму (хабар)) їх обійти і вчинити кримінальний злочин. Тому виникає потреба в контролюванні та реформуванні антикорупційних органів та законодавства, щоб уникнути в подальшому таких проблем із хабарництвом.

Боротьба з корупцією передбачає розроблення та впровадження заходів щодо запобігання, виявлення та припинення злочинів, які пов'язані з корупційними діями, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності. Не виникає сумніву, що система таких заходів має базуватися на принципах законності, гласності, невідворотності покарання за корупційні правопорушення, відновлення порушених прав, компенсації громадянам, їх об'єднанням, державі збитків, заподіяних корупцією [6]. Ці заходи слід вважати невід'ємною частиною реформи державного управління. Але науковці попереджають, що Україна не може просто копіювати антикорупційні методи і заходи, що застосовуються в інших країнах, де державні органи та посадові особи мають детальні нормативні акти та чітко визначені обов'язки щодо їх реалізації. У цих країнах боротьба з хабарництвом ведеться за допомогою суворих санкцій, що мають сенс, оскільки хабар підштовхує чиновника до порушення чітко визначених стандартів. Закони, які ухвалюють у нашій державі, показують чудеса винахідливості, щоб не обтяжувати себе потребою в їх дотриманні.

Досить цікавим є досвід Китайської Народної Республіки, в якій використовують, крім найжорсткіших заходів

боротьби з корупцією, і профілактичні. Наприклад, Центральний комітет Комуністичної партії Китаю забороняє займатися бізнесом і виступати навіть радниками в цій сфері дітям і родичам працівників на керівних посадах. Такий захід покликаний обмежити корупцію у вищих ешелонах влади. Але розглядаючи китайську корупцію, важливо визнати, що це явище належить до так званої «азійської моделі» корупції, де ним є звичне і суспільно прийнятне культурне й економічне явище, пов'язане з функціонуванням держави [2, с. 69]. Як і в багатьох країнах, у Японії одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Особливе значення законодавство Японії надає заборонам стосовно політиків, державних і муніципальних службовців. Вони стосуються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника щодо приватного бізнесу як у час служби, так і після відходу з посади. Державне адміністрування орієнтоване на державну службу. При цьому японським чиновникам гарантована гідна оплата праці, а також законодавець приділяє значну увагу етичній поведінці політиків і службовців [5, с. 101].

Світовий досвід запобігання та боротьби з корупцією дозволяє узагальнити найбільш характерні тенденції та механізми, адаптація яких могла би бути корисною для України. Пріоритетами тут для нашої країни можуть бути такі:

- поширення просвітницької діяльності щодо антикорупційних діянь і їх наслідків, спрямовування її на підвищення рівня громадянської свідомості та популяризацію суспільного несприйняття корупції як дуже негативного явища шляхом реалізації різних антикорупційних освітніх програм та проєктів;
- підвищення ролі громадських організацій в антикорупційній діяльності, реальне включення їх до складу наглядових та дорадчих рад при всіх органах публічної влади та спеціалізованих антикорупційних установах, надання можливості громадським організаціям;
- приділення більшої уваги превентивним та заохочувальним антикорупційним заходам ніж репресивним (з одночасним підвищенням рівня професійності та ефективності діяльності співробітників антикорупційних структур для створення умов невідворотності покарання для всіх корупціонерів, не дивлячись на їх приналежність до певних політичних партій, владних еліт тощо);
- ширше залучення інтернет-платформ та вдосконалення інтерактивних сайтів оперативного реагування на скарги громадян про факти корупційних дій (одночасно

з уведенням юридичної відповідальності за неприйняття заходів щодо негайного розгляду таких повідомлень співробітниками відповідних правоохоронних органів).

За наявності досить розповсюдженої корупції заходи щодо усунення її причин є пріоритетними лише в боротьбі з конкретними проявами. До того ж правовим системам деяких розвинених країн не властиве правове використання терміна «боротьба», адже в законодавстві закріплюються принципи саме щодо «запобігання» таких правопорушень [7, с. 54]. Одним з елементів формування та впровадження ефективної антикорупційної системи має бути чітка взаємодія держав світу, особливо їх правоохоронних органів, спільна участь у заходах, ініційованих ООН, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим Банком та іншими міжнародними організаціями [10, с. 17]. Практика іноземних правоохоронних органів свідчить про те, що вдосконалення нормативного і правового забезпечення передбачає існування ефективної системи боротьби з корупцією як на національному, так і на міжнародному рівнях, а також є однією з головних умов успішного подолання цієї проблеми.

Досвід країн у боротьбі з корупційними правопорушеннями дозволяє нам скласти уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої сьогодні є суттєвим в Україні. Відповідно, ми маємо розробити єдину державну політику в боротьбі з корупцією, яка б включала комплекс державних, політичних, економічних, соціальних та правових заходів. Також важливо створити реальні антикорупційні органи, що б не залежали від усіх відомств і які б забезпечували якісний постійний контроль за діяльністю державних органів на всіх рівнях, а також забезпечити незалежне функціонування судової влади за зразком правоохоронних систем Італії, США, Великобританії чи Франції [8, с. 12]. Поєднуючи накопичений міжнародний досвід, ООН ухвалила Конвенцію проти корупції ще у 2003 році [4]. Вона детально визначає дії, які визнані корупційними, та висловлює конкретні пропозиції щодо боротьби з корупцією в країнах-членах ООН. А оскільки вона була ратифікована Верховною Радою України ще у 2006 році, то ми змушені звертатись до її норм та виконувати такі її основні положення:

- вдосконалення та прозорість діяльності кадрової політики в органах публічної влади;
- запровадження Кодексів поведінки державних посадових осіб, які б передбачали заохочення їх непідкупності, свідомості та чесності;
- вдосконалення прозорості та зрозумілої системи у сфері державних закупівель та бюджету;
- формування належної постійної державної звітності за принципом прозорості та об'єктивності;
- вдосконалення дійсних стандартів бухгалтерського обліку та аудиту у приватному секторі;
- дієвий розвиток інститутів громадянського суспільства та ін.

Динамічне формування антикорупційної політики України відбувається на засадах, проголошених ООН та Радою Європи, а також з урахуванням найкращого досвіду європейських держав. Україна підписала та ратифікувала Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією ще в 1999 році, Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією теж у 1999 році та Конвенцію ООН проти корупції у 2003 році. У межах нашої теми варто також указати на важливі антикорупційні закони, включаючи Конвенцію Організації економічного розвитку про боротьбу з хабарництвом іноземних посадових осіб у міжнародних ділових операціях, Конвенцію ООН проти корупції та антикорупційне законодавство деяких країн [1, с. 4].

Боротьба з корупцією і її попередження вже багато років є об'єктом обговорення на міжнародних науково-практичних конференціях за участю спеціалістів із Ради

Європи, що говорить про потребу в комплексному підході до вдосконалення антикорупційного законодавства. Стратегія боротьби з корупцією, що має бути спрямована на запобігання корупційним проявам, веде за собою визначення ґрунтовного цільового призначення антикорупційного українського законодавства.

У більшості європейських країн проводять дієві реформи державного управління для створення відповідних умов щодо запобігання корупції. Розглянемо декілька прикладів. У Швеції комплекс заходів для боротьби з корупцією було затверджено ще в XIX столітті, що робить її зачинателем у цьому питанні. Важливий акцент робився на формуванні моральних та етичних норм для чиновників, що на той час мінімізувало випадки хабарництва. Цьому сприяло створення незалежної судової влади, а також передбачались виключні права держави та ініційована прозорість державного управління. Важливу роль відіграла громадська думка, яка рішуче засуджувала всіх, хто вчиняв корупцію, змушувала їх навіть подати у відставку. Інколи йшлося про тих, щодо кого є тільки підозра в корупційних діях. Після багатьох років реформування Швеція має зразкову репутацію країни з найнижчим рівнем корупції.

Антикорупційне законодавство США носить системний характер. Воно складається також з актів, що регламентують лобістську, банківську, біржову та інші види діяльності. І хоч це не є гарантією повного викорінення корупції, однак у США її рівень значно нижчий, ніж в інших державах. Боротьба з корупцією полегшується ще й тим, що в США немає імунітетів для посадових осіб. Будь-який чиновник, включаючи Президента, конгресменів і сенаторів, може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, хоч і в особливому порядку (після відсторонення його від посади).

У Нідерландах існує трирівнева система боротьби з корупцією. Більшість випадків корупції державні організації та інститути, такі як в'язниці, департамент державних зборів, міністерство оборони тощо, розбирають самі (всередині своїх організацій). Для цих цілей у держустановах існують власні відділи внутрішніх справ, або внутрішні служби безпеки. Як правило, організації карають тих, хто провинився, зміщенням із посади, стягуванням компенсації за порушення або ж звільненням.

Ураховуючи довгий євроінтеграційний процес українського законодавства, важливо вказати на Угоду про асоціацію України з Європейським Союзом, у якій сторони домовилися співпрацювати в боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також із метою запобігання їй. Таке співробітництво спрямовується на розв'язання таких проблем, як корупція у приватному та державному секторах [11].

В основі антикорупційної політики Європейського Союзу лежать такі складники, як наявність політичної волі, відповідність наявним міжнародним договорам та іншим документам, наявність чіткого і взаємопов'язаного антикорупційного законодавства, ефективна діяльність усіх установ, відповідальних за дотримання антикорупційних норм, чітка і прозора система прийняття на державну службу, відповідна адекватна заробітна плата, прозорість та підзвітність публічної влади, чіткі та зрозумілі правила фінансового контролю, наявність реєстру корупціонерів, розширена практика конфіскації майна корупціонерів. Зрозуміло, що це не стовідсоткові інструменти досягнення успіху в боротьбі з хабарництвом і корупцією в цілому, але цей перелік дає змогу зрозуміти, що в Україні є місце для суттєвого вдосконалення системи боротьби та попередження такого негативного протиправного діяння [12]. До того ж особливі побоювання викликає ще один фактор – корупційність законів. Досвідчені дослідники показують, що нерозвинена система покарань за корупцію є основною причиною її масштабного поширення в багатьох країнах

[15]. При цьому не треба забувати, що рівень корупції часто залежить від жорстокості покарання: «невідворотність покарання і боязнь чиновника, що він може бути покараний, значно важливіше самого факту жорстокості». Варто було б розглянути можливість створення «експертних рад» – спеціалізованих структур, що дозволяють оцінювати соціально-економічні, фінансові та інші проекти з позиції їх впливу на процес розвитку і збільшення корупції [14, с. 136].

І хоч існує припущення, що виникнення різноманітних правозастосовних, саморегульованих та інноваційних гібридних механізмів у боротьбі з корупцією є достатнім, але це не так. Однак ключовим є те, що ці механізми хоч і допомагають вчасно реагувати, та все одно зазнають невдачі, що призводить до незавершених кримінальних справ або не доведених до кримінальної відповідальності винних осіб, інколи навіть у випадках, коли воля до виконання закону в правоохоронних органах досить висока.

Наразі заходи з протидії корупції здійснюються як урядами окремих країн, так і різними міжнародними, громадськими та неурядовими організаціями. Тому поступово у світовому співтоваристві формуються глобальні антикорупційні домовленості і спільні практики. Багато держав запровадили в практику державної політики широкий спектр заходів із протидії корупції, які заслуговують на пильну увагу і вивчення. Предмет корупції та хабарництва потребує чіткого правового визначення, оскільки ця проблема викликає певні труднощі на практиці та під час обговорення в юридичній літературі через нечіткі формулювання та надзвичайно розмиті характеристики. На наш погляд, існує потреба у вдосконаленні кримінального законодавства, яке передбачає відповідальність за хабарництво, що підвищить ефективність боротьби з ним. Крім того, потрібно ретельно вивчити досвід західноєвропейських країн у боротьбі з корупцією, особливо в тій частині, яка стосується наближення національного законодавства до міжнародно-правових актів щодо боротьби з корупцією та хабарництвом.

Одним із найважливіших заходів для ефективної боротьби з корупцією є відповідний комплекс норм права,

які забороняють форми неправомірної поведінки, що чинять шкоду як державі, так і громадянам. Важливо розуміти, що до такого комплексу варто зарахувати не лише законодавчо закріплені заборони, але і певні заходи, що мали б попереджувати корупцію і були б спрямовані на обмеження та зменшення самих причин корупції. У такому разі проблема боротьби з корупцією не лише впливає на належне покарання за корупцію, але і спрямовується на боротьбу із самим виникненням першопричин і зменшенням сприятливих умов для корупції.

Ми переконані, що організаційно-правовими засадами боротьби з хабарництвом та корупцією в Україні є такі складники, як наявність політичної волі щодо антикорупційних заходів; відповідність наявним міжнародним нормативним документам; існування та вдосконалення чіткого і взаємопов'язаного антикорупційного законодавства; належна та ефективна діяльність усіх установ, відповідальних за дотримання антикорупційних норм; прозорість та підзвітність публічної влади; чіткі та зрозумілі правила фінансового контролю та ін. Зрозуміло, що це не стовідсоткові інструменти досягнення успіху в боротьбі з хабарництвом і корупцією в цілому, але цей перелік дає змогу зрозуміти, що в Україні є місце для суттєвого вдосконалення системи боротьби та попередження такого негативного протиправного діяння.

Не варто забувати, що універсального засобу боротьби з хабарництвом і корупцією немає. Необхідно вибрати свій шлях, який уряд повинен побудувати самостійно на основі місцевого законодавства, менталітету, традицій тощо. Необхідно шукати національний шлях боротьби з корупцією, беручи до уваги закордонний досвід. Досвід східних країн навряд чи буде дієвим для України через закритість і жорсткість ієрархії підпорядкованості. Необхідним аспектом, який усе ж варто врахувати в усіх країнах, є розвиток громадянської самосвідомості, який сприяє зміні у сприйнятті і зміцненні зв'язків у протидії корупції, розширенню прав і можливостей громадян через посилення інформованості і пильності, що призводять до підвищення рівня прозорості й підзвітності в державних установах під час надання послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ахтирська Н.М. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. Київ : Віче, 2015. № 18. URL: <http://www.viche.info/journal/4910/>
2. Клясханов Х.Ш. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией. Бизнес в законе. 2014. № 3. С. 69–75.
3. Клімчак М. Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства 2018 року: результати опитування українських організацій. 2018. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2018/pwc-gecs-2018-ukr.pdf>
4. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. *Відомості Верховної Ради України*, 2007, № 49. Конвенцію ратифіковано із заявами Законом № 251-V (251-16) від 18.10.2006, 2006, № 50, ст. 496
5. Купцова А.А., Рютів Д.Ю. Зарубежный опыт противодействия коррупции. Интерактивная наука. 2017. С. 100–102.
6. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 13.
7. Новіков О.В. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. Ефективність державного управління. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 43. С. 52–57
8. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика) : наук.-практ. журнал. Київ: Вид-во Міжвід. наук.-дослід. центру з пробл. боротьби з організованою злочинністю, 2009. № 21. С. 9–16.
9. Сімакова С.І., Мельник О.Г. Корупція в Україні: реалії сьогодення та шляхи вирішення. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород : ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2018. Вип. № 6. С. 389–390.
10. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду у боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. Київ: Віче, 2014. № 1. С. 16–18.
11. Угода про асоціацію України з Європейським Союзом від 27.06.2014 р. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/association_agreement/index_uk.htm
12. Biegelman, M. T., & Biegelman, D. R. (2010). Foreign Corrupt Practices Act compliance guidebook: protecting your organization from bribery and corruption (Vol. 8). John Wiley & Sons.
13. Kovalchuk, I., Melnyk, O., & Pakhomova, A. Commercial and Legal Regulation of Advisory Services in the Ukrainian Agrarian Business Prospect Reform. *European Journal of Sustainable Development*, 9 (3). 2020. 538–538.
14. Lord, N. Regulating transnational corporate bribery: Anti-bribery and corruption in the UK and Germany. *Crime, law and social change*, 60(2), 127–145.
15. Loughman, B. P., & Sibery, R. A. Bribery and corruption: Navigating the global risks (Vol. 568). John Wiley & Sons.