

2. КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. ФІНАНСОВЕ ПРАВО. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО. МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

DOI:10.35774/app2021.03.057
УДК 342.951

*Максим Грищук,
аспірант кафедри теорії та історії
держави і права Західноукраїнського
національного університету*

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЯК КЛЮЧОВИЙ ІНСТРУМЕНТ РЕФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Проаналізовано міжнародний досвід запобігання та протидії корупції. Здійснено порівняння основних способів боротьби із корупцією окремих зарубіжних країн. Виокремлено успішні фактори протидії корупції, схвалені міжнародним співтовариством, серед яких: законодавче регулювання діяльності посадових осіб, наділених владними повноваженнями, встановлення чіткої системи відповідальності за порушення антикорупційного законодавства, відкритості у діяльності посадових осіб, запровадження ефективних соціально-економічних та політичних реформ, впровадження антикорупційної освіти для державних службовців; створення та впровадження соціальних програм та освітніх кампаній на тему корупції, а також організація антикорупційних семінарів, конференцій за участю урядових, наукових та неурядових експертів.

Ключові слова: корупція, боротьба з корупцією, антикорупційні стратегії, заходи з протидії корупції, міжнародний досвід.

Грищук М.

Международный опыт предотвращения и противодействия коррупции как ключевой инструмент реформирования антикоррупционной политики Украины

В статье проанализирован международный опыт предотвращения и противодействия коррупции. Проведено сравнение основных способов борьбы с коррупцией отдельных зарубежных стран. Выделены успешные факторы противодействия коррупции, одобренные международным сообществом, среди которых: законодательное регулирование деятельности должностных лиц, наделенных властными полномочиями, установления четкой системы ответственности за нарушение антикоррупционного законодательства, открытости в деятельности должностных лиц, внедрение эффективных социально-экономических и политических реформ, внедрения антикоррупционного образования для государственных служащих; создание и внедрение социальных

© Максим Грищук, 2021

программ и образовательных кампаний на тему коррупции, а также организация антикоррупционных семинаров, конференций с участием правительственных, научных и неправительственных экспертов.

Ключевые слова: коррупция, борьба с коррупцией, антикоррупционные стратегии, меры по противодействию коррупции, международный опыт.

Hryshchuk M.

International experience in preventing and combating corruption as a key tool for reforming Ukraine's anti-corruption policy

The article analyzes the international experience in preventing and combating corruption. A comparison of the main ways of combating corruption of individual foreign countries is made.

The purpose of the article is to carry out a general analysis of the experience of implementing the anti-corruption policy of a number of European Union countries and to develop proposals for improving the political mechanisms for combating corruption in Ukraine. Successful implementation of Ukraine's tasks in the field of preventing and combating corruption, provided for in the Association Agreement with the European Union, including prevention and fight against corruption, both in the private and public sectors, formation of effective anti-corruption policy, creation and coordination of detection and anti-corruption. It should be emphasized that the newly created mechanism for preventing and combating corruption must meet the international standards of such bodies.

The main successful factors in combating corruption approved by the international community are identified, including: legislative regulation of government officials, establishing a clear system of accountability for violations of anti-corruption legislation, openness in the activities of officials, implementation of effective socio-economic and political reforms, implementation education for civil servants; creation and implementation of social programs and educational campaigns on corruption, as well as the organization of anti-corruption seminars, conferences with the participation of governmental, scientific and non-governmental experts. Such developments 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.

Keywords: corruption, fight against corruption, anti-corruption strategies, anti-corruption measures, international experience.

Постановка проблеми. Корупційна діяльність у політичному та соціально-економічному просторі будь-якої держави зумовлює загрозу порушення реалізації національних інтересів, виникнення негативних тенденцій до створення потенційних або реальних загроз національній безпеці. Успішна реалізація Україною завдань у сфері запобігання та протидії корупції, передбачених в Угоді про Асоціацію із Європейським Союзом, серед яких попередження та боротьба із корупцією як у приватному, так і в державному секторі, формування дієвої антикорупційної політики, створення та узгодження функціонування системи органів виявлення та протидії корупції тісно пов'язана із дослідження міжнародного досвіду боротьби із корупцією, на основі якого можливе напрацювання власних ефективних методів та засобів подолання такого явища. Варто наголосити, що новостворений механізм запобігання та протидії корупції має відповідати міжнародним стандартам діяльності таких органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню міжнародного досвіду антикорупційної діяльності присвячені праці національних та зарубіжних вчених, зокрема В. Дем'янчук, Н. Підбережник, В. Чепелюка, О. Мельник та інших.

Мета статті полягає у здійсненні загального аналізу досвіду реалізації антикорупційної політики ряду країн Європейського Союзу та напрацювання пропозицій удосконалення політичних механізмів боротьби з корупцією в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Становлення України як демократичної, правової держави неможливе без реформування економічної, політичної, правової сфери. Проте на ефективність реалізації зазначених перетворень безпосередньо впливає корупція, що суттєво їх знижує, а в окремих випадках – повністю нівелює значення переформування ключових сфер діяльності держави.

Чинний механізм протидії корупції в Україні втратив свою ефективність. Саме тому національне законодавство має удосконалити систему органів, що здійснюють досудове розслідування корупційних правопорушень. З цією метою у 2015 р. в Україні було створено Національне антикорупційне бюро (далі – НАБУ) – автономний орган, основне завдання якого – протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинили вищі посадові особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та становлять загрозу національній безпеці, а також вжиття інших передбачених законом заходів щодо протидії корупції [1].

Варто наголосити, що НАБУ – це новостворений орган, що формує свій штат, здійснює підготовку та перепідготовку детективів, активно напрацьовує алгоритм виявлення, запобігання та протидії корупції. Саме тому з метою напрацювання ефективного механізму протидії корупції вважаємо за доцільне проаналізувати міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як ключовий інструмент реформування антикорупційної політики України.

Як влучно зазначає В. А. Дем'янчук у процесі здійснення спроб запровадження позитивного досвіду механізмів боротьби із корупцією зарубіжних держав варто враховувати, що їхня ефективність у кожній конкретній державі залежить від менталітету її громадян [2, с. 152]. Окрім того, вважаємо що успішність антикорупційної політики конкретної держави є результатом комплексу реформ держави у правовому, суспільному, соціальному, політичному житті її громадян. Сюди можемо віднести: напрацювання та запровадження ефективного антикорупційного законодавства, реформування органів державної влади, шляхом створення спеціальних структур, основним завданням яких є протидія та боротьба із корупцією, підвищення рівня соціального забезпечення населення, здійснення навчальної та просвітницької інформаційної діяльності, метою якої є вироблення суспільної нетерпимості до корупційних правопорушень, встановлення прозорої системи оподаткування, в тому числі створення комфортних податкових умов для прозорої діяльності малого та середнього бізнесу.

Погоджуємось із Н. П. Підбережник, що незважаючи на високу ефективність механізмів протидії корупції, таке явище все ж таки присутнє у соціальному, громадському та політичному житті держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС). Останні соціологічні опитування підтвердили, що жителі окремих країн Європи, зокрема Польща, Румунія, Угорщина, Греція, Італія, основною причиною сповільненого економічного та соціального розвитку вважають корупцію. Окрім того, прослідковується прямий взаємозв'язок між рівнем розвитку корупції у окремій державі та її бюджетним дефіцитом, а вартість збитків, котрі держави ЄС отримують внаслідок корупційних факторів перевищує межу 100 мільярдів євро на рік [3, с. 158]. Наведене підтверджує тезу про те, що корупція – це соціальне явище, притаманне не лише державам пострадянського простору, країнам, що розвиваються, а й розвиненим країнам, у тому числі членам ЄС. Саме тому робимо висновок, що шляхом запровадження ефективних соціально-економічних та політичних реформ, можливо значно зменшити рівень корупції в Україні.

Вважаємо, що доцільно розпочати дослідження міжнародних стратегій антикорупційної діяльності із аналізу підходу польського законодавця.

Приклад Польщі показує, що здійснити антикорупційні реформи у конкретній державі можна за відносно короткий період часу. Так, згідно з висновками Антикорупційної робочої групи Світового банку, ще у 1999 р. практично всі сфери публічної влади (парламент та уряд, політичні партії), виконавчі органи влади та правосуддя (слідство та прокуратура, суди, податкова система), соціальні сфери (освіта, наука, медицина) були включені в систему корупційних діянь [4].

Суттєвим стимулом для початку здійснення реальних заходів боротьби з корупцією у Польщі було оприлюднення у 2003 р. Європейською Комісією Раді Європейського Союзу, Парламенту та Економічному та Соціальному комітету Європейського Союзу Повідомлення про заходи комплексної політики ЄС у боротьбі із корупцією [5]. Наведений документ визначає основні напрямки протидії корупції у країнах-членах ЄС, а також вимоги антикорупційних реформ для асоційованих з ЄС країн, третіх держав.

Саме вимога щодо запровадження ефективних антикорупційних реформ як перший етап для вступу Польщі до ЄС спонукала органи державної влади республіки вчинити активні дії для боротьби із корупцією. Навесні 2000 року при Економічному комітеті Ради Міністрів було створено робочу групу, основне завдання якої – підготовка звіту про основні корумповані сфери політичного та суспільного життя республіки, виокремлення основних причин їх виникнення а також створення антикорупційної стратегії розвитку держави [6]. Антикорупційна стратегія була успішно підготовлена та представлена уряду, проте конкретних заходів для її реалізації так і не було прийнято.

Початок реальної антикорупційної політики у Польщі припадає на прийняття у 2002 р. Державної програми боротьби із корупцією «Антикорупційна стратегія» [7]. Цей документ містив аналіз міжнародної та національної законодавчої бази щодо боротьби із корупцією, визначав основні причини виникнення корупції та напрямки боротьби із нею. Антикорупційна політика, відповідно до Антикорупційної стратегії, передбачала виявлення корупційних злочинів, впровадження ефективних механізмів боротьби з корупцією в публічній адміністрації, підвищення суспільної відомості [3, с. 163].

З метою впровадження прийнятої стратегії, у парламенті Польщі було створено Надзвичайну кодифікаційну комісію, яка мала підготувати проекти нормативно-правових актів, що новелізують кримінальний, кримінально-процесуальний та кримінально-виконавчий кодекси Республіки Польща.

Проте реалізація Антикорупційної стратегії не була стрімкою. Вона здійснювалась упродовж 20 останніх років та охоплювала 3 основні етапи.

Перший етап (2002–2004 р.) характеризується напрацюваннями у сфері новелізації польського законодавства щодо запобігання та подолання корупції.

Другий етап (2005–2009 р.) Антикорупційної стратегії передбачав залучення до реалізації її завдань не лише окремих міністерств та державних установ, а й органів місцевого самоврядування, неурядових організацій, науково-дослідних інституцій та суспільного мовлення [8, 9, с. 9]. Основною метою стратегії було досягнення обмеження суспільного толерування корупційним діям, утворення відкритих публічних адміністративних центрів із прозорим наданням адміністративних послуг.

Третій етап (2011–2015 р.) характеризується збільшенням причетних до антикорупційних реформ суб'єктів, серед яких не лише урядові організації, а й громадські приймальні, науково-дослідні центри, позаурядові та самоврядні структури [9].

Наступні етапи антикорупційної політики Республіки Польща ґрунтувались на підставі Урядової програми запобігання корупції (2014 – 2019 р.) [10, с. 6] Завдання, які поставив уряд, поділялись на дві основні групи, відповідно до цілей, котрі вони повинні реалізувати: освітні заходи щодо суспільної нетерпимості корупційних діянь та боротьба з корупцією. Серед завдань Урядової програми найбільш ключовими вважаємо: впровадження антикорупційної освіти для державних службовців; створення та впровадження соціальних програм та освітніх кампаній на тему корупції, а також організація антикорупційних семінарів, конференцій за участю урядових, наукових та неурядових експертів [11, с.26].

Здійснюючи аналіз підходу німецького законодавця до подолання корупції, бачимо, що основним завданням було знищення матеріальної бази злочинних угруповань. Наведене можливо досягнути двома основними шляхами. Перший із них – конфіскаційний, здійснюється через покарання за корупційні діяння у вигляді повної конфіскації майна посадової особи, що вчинила злочин. Другий – створення функціонального, ефективного законодавства, спрямованого на унеможливлення відмивання «брудних» грошей. Суттєвим у боротьбі з корупційними злочинами було встановлення обов'язку банківських установ повідомляти правоохоронні органи про операції із грошовими коштами на суму, що перевищує 20 тис. німецьких марок. Окрім того, ефективним вважаємо закріплені обов'язки пред'являти посвідчення особи у випадку внесення грошових коштів на банківський рахунок загальною сумою, що перевищує 50 тис. німецьких марок [10].

Цікавим для дослідження є досвід боротьби із корупцією у Швеції, що зародився ще у XIX ст. Найважливішим акцентом у формуванні антикорупційного законодавства цієї країни було заохочення сповідування морально-етичних норм для державних службовців, що приводило до мінімізації корупційних виявів. Суттєву роль для мінімізації корупційних виявів у Швеції відіграла популяризація громадської нетерпимості до корупційних проступків, засудження корупціонерів суспільством, у тому числі відсторонення їх від посади та іншої роботи на державній службі. Століття реформаційних процесів привели до того, що Швеція славиться своєю зразковою репутацією та одним із найнижчих рівнів корупції в Європі та світі [11, с. 34].

Важливо також дослідити систему антикорупційних заходів Нідерландів. Її особливість полягає у тому, що боротьба із корупцією здійснюється на трьох основних рівнях: боротьба з корупційними діяннями на найнижчих щаблях (в середині установ відбування покарань, місцевих організаціях та інститутах), боротьба із корупцією на рівні органів місцевої влади (за допомогою внутрішніх служб безпеки, відділів органів внутрішніх справ) та протидія корупційним ризикам у вищій системі влади, що проводиться за допомогою спеціально створених органів [12, с. 12].

Висновки. З огляду на вищесказане, робимо висновок, що міжнародний досвід ефективності протидії корупції вказує на її безпосередній зв'язок із прозорістю управлінських процесів в органах державної влади та місцевого самоврядування, активністю громадянського суспільства, суспільною нетерпимістю до корупційних правопорушень, можливістю громадськості здійснювати періодичний аудит діяльності владних структур. Вважаємо, що Україна має імплементувати європейські принципи боротьби із корупцією, розробити «етичні кодекси» для державних службовців, запровадити спеціальну правову освіту для громадян, встановити підзвітність осіб, наділених владними повноваженнями перед створеним незалежним

органом, до повноважень якого входить перевірка діяльності державних службовців та притягнення їх до відповідальності у випадку вчинення корупційних діянь.

Список використаних джерел

1. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. ст. 2051.
2. Дем'янюк В. А. Досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині: уроки та застереження для України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4(80). С. 151–158.
3. Підбережник Н. П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції у країнах ЄС: досвід Польщі. *Ефективність державного управління*. 2013. № 6. С. 158–165.
4. Корупcja w Polsce – proba analizy zjawiska : Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. URL: www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77345 (дата звернення 20.09.2020).
5. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a comprehensive EU policy against corruption from 28.05.2003. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF> (дата звернення 20.09.2020).
6. Корупcja i polityka antykorupcyjna : Raporty krajowe. URL: <http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji>. (дата звернення 20.09.2020).
7. Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. I etap wdrażania 2002–2004. Warszawa. 2002. 22 с.
8. Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005–2009. Warszawa. 2005. 26 с.
9. Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014–2019. Warszawa. 2013. 28 p.
10. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html> (дата звернення 20.09.2020).
11. Мельник О. Г. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор формування національної антикорупційної політики в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 2. С. 32–35
12. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. № 21. С. 9–16.

References

1. Pro Natsionalne antykoruptsiine biuro Ukrainy (2014) : Zakon Ukrainy № 1698-VII. [On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine: Law of Ukraine] *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine*, 2014, ст. 2051 [in Ukrainian].
2. Demianchuk, V. A. (2017). Dosvid realizatsii antykoruptsiinoi polityky v Polshchi ta Nimechchyni: uroky ta zasterezhennia dlia Ukrainy [The experience of implementing anti-corruption policy in Poland and Germany: lessons and caveats for Ukraine]. *Visnyk Luhanskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav imeni E.O. Didorenka – Bulletin of Luhansk State University of Internal Affairs named after E.O. Didorenko*, 4(80), 151–158 [in Ukrainian].
3. Pidberezhnyk, N. P. (2013). Upravlinski mekhanizmy zapobihannia ta protydii koruptsii u krainakh YeS: dosvid Polshchi [Management mechanisms for preventing and combating corruption in EU countries: the experience of Poland]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia – Effective public administration*, 6, 158–165 [in Ukrainian].
4. *Korupcja w Polsce – proba analizy zjawiska : Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego [Corruption in Poland - an analysis of the phenomenon: Report to the International Security Agency]*. Retrieved from www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77345 [in Polish].
5. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee on a comprehensive EU policy against corruption from 28.05.2003*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0317:FIN:EN:PDF> [in English].
6. *Korupcja i polityka antykorupcyjna : Raporty krajowe [Corruption and anti-corruption policy: Regional reports]*. Retrieved from <http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciw-korupcji> [in Polish].
7. *Program zwalczania korupcji. (2002) Strategia antykorupcyjna. I etap wdrażania 2002 – 2004 [Corruption seizure program. Anti-corruption strategy. I stage of the event 2002 - 2004]*. Warszawa [in Polish].
8. *Program zwalczania korupcji. (2005) Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005 – 2009 [Corruption seizure program. Anti-corruption strategy. II stage of the event 2005 – 2009]*. Warszawa [in Polish].

9. *Rządowy Program Przeciwdziałania Korupcji na lata 2014 – 2019. (2013). [Government Program for Counteracting Corruption for 2014 – 2019].* Warszawa [in Polish].
10. *Dosvid zarubizhnykh krain u borotbi z koruptsiieiu [Experience of foreign countries in the fight against corruption].* Retrieved from <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.
11. Melnyk, O. H. (2021). *Mizhnarodnyi dosvid zapobihannia ta protydii koruptsii yak vektor formuvannia natsionalnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini [International experience in preventing and combating corruption as a vector of formation of national anti-corruption policy in Ukraine.]. Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal – Legal scientific electronic journal, 2, 32–35 [in Ukrainian].*
12. Romaniuk, B. V. (2009). *Svitovyi dosvid stvorennia ta funktsionuvannia instytutsii z poperedzhennia ta borotby z koruptsiieiu [World experience of creation and functioning of institutions for prevention and fight against corruption]. Borotba z orhanizovanoiu zlochynnistiu i koruptsiieiu (teoriia i praktyka) – Fight against organized crime and corruption (theory and practice), 21, 9–16 [in Ukrainian].*

Стаття надійшла до редакції 09.09.2021.