

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Державно-управлінські студії № 10, 2019

УДК 343.21(73):343.9

В. П. Писаренко,

*доктор наук з державного управління,
професор кафедри публічного управління та адміністрування
Полтавська державна аграрна академія*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

V. Pysarenko,

*Doctor of Science in Public Administration,
Professor of the Department of Public Administration and Administration
Poltava State Agrarian Academy*

FOREIGN EXPERIENCE IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: LESSONS ARE FOR UKRAINE

***Анотація.** У статті розглядається досвід організації боротьби з корупцією в зарубіжних країнах, відкритість доступу громадян до внутрішніх документів державного управління, що дозволяє всім бажаючим розуміти, як працює держава у даному напрямку, а головне - створення незалежної і ефективної системи правосуддя.*

У статті зазначено, що світова спільнота прагне впоратися з даною проблемою. Проводяться відповідні реформи, складаються рейтинги, виробляються документи, видаються злочинці, які прагнуть сховатися від відплати в іншій державі.

Європарламент і Рада ЄС узгодили і затвердили проект першого загальносоюзного закону про захист і допомогу викривачів корупціонерів і шахраїв. Органи влади країн ЄС під страхом невизначеного покарання зобов'язані будуть після затвердження нової директиви сприяти боротьбі правдолюбців за збереження грошей союзних фондів. Євросоюз тільки на розміщенні державних підрядів щорічно втрачає приблизно 6-9 мільярдів євро доходу через зловживання або помилки національних властей і окремих чиновників, а контроль органів нагляду та правоохоронців виявлявся недостатньо ефективним, щоб скоротити ці втрати, йдеться в повідомленні Європарламенту.

***Ключові слова:** корупція, злочинність, антикорупційні заходи, корупційні дії, боротьба з корупцією, кримінальне покарання, посадова особа, етичні стандарти, органи державної влади.*

***Annotation.** The article examines the experience of organizing the fight against corruption in foreign countries, the openness of citizens' access to internal documents of public administration, which allows everyone to understand how the state works in this direction, and most importantly - the creation of an independent and effective justice system.*

It is marked in the article, that a world association aims to manage with this problem. The proper reforms are conducted, there are ratings, documents are produced, criminals which aim to hide from a repayment in other state are given out. Evroparlament and Advice of ES coordinated and confirmed the project of the first all-union law on defence and help of exposers of

corruptioners and swindlers. The organs of power of countries of ES under penalty of indefinite punishment of zobov'yazani will after claim of new directive be instrumental in the fight of pravdolyubciv for the maintainance of money of the allied funds. European Union only on placing of state pidryadiv annually loses approximately 6-9 milliards of euro of profit through abuse or errors of national authorities and separate officials, and control of organs of supervision and limbs of the law appeared not enough effective, to shorten these losses, speech goes in the report of Evroparlamentu.

Key words: *corruption, crime, anti-corruption measures, corruption, anti-corruption, criminal penalties, public officials, ethical standards, public authorities.*

Актуальність проблеми. Досвід протидії корупції різних країн узагальнюється не тільки в нормах їх національних законодавств, а й в нормах міжнародних конвенцій і договорів, розроблених в тривалих дискусіях із залученням провідних експертів з усього світу. Розуміння корупції та найбільш ефективні системи антикорупційних заходів описані в трьох найважливіших міжнародних конвенціях: «ООН проти корупції» [2] та двох - Ради Європи – «Про кримінальну відповідальність за корупцію» [3] і «Про цивільно-правову відповідальність за корупцію» [4].

Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (UNCAC) була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН (резолюція № A / RES / 58/4 від 21 листопада 2003 року). У цій Конвенції представлені узгоджене світовою спільнотою розуміння корупції, її природа, а також заходи протидії корупції. У Конвенції ООН проти корупції визнається, що корупція підриває розвиток, послаблює демократію, боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом та іншими загрозами загальної безпеки. Конвенція ООН проти корупції має на меті розвивати антикорупційне співробітництво на міжнародному рівні.

Зокрема, стаття 20 Конвенції ООН проти корупції, в якій дається визначення поняттю «незаконне збагачення», що розуміється як «значне збільшення активів державної посадової особи, що перевищує її законні доходи, які вона не може раціонально обґрунтувати». Світова спільнота визнає корисність визнання незаконного збагачення «як кримінально караного діяння, коли воно вчинене», тому що розбіжність декларованих доходів і реальних витрат корупціонерів істотно легше обґрунтувати, чим вчинення ними конкретних корупційних дій.

Відповідно до норм статті 20 Конвенції ООН проти корупції рекомендується визнавати незаконне збагачення підставою для кримінальної відповідальності. Це істотно підвищує ризики покарань за корупцію, навіть у випадках недоведеності тих чи інших конкретних корупційних дій, а тому створює мотивацію відмови від корупції.

В Європейському Союзі введена не тільки кримінальна відповідальність за корупцію, а й цивільно-правова, тобто не пов'язана з кримінальними звинуваченнями, яка передбачає розгляд у судах цивільних позовів, зокрема, про порушення прав і свобод, матеріальних і нематеріальних інтересів сторін. Цивільні позови від заподіяної шкоду внаслідок корупційних дій можуть подаватися до судів з метою отримання

повного відшкодування збитку. А «знання зарубіжного досвіду переконає управлінську еліту в необхідності проведення реформ місцевого та регіонального управління» [1, с. 6].

У другій статті цієї Конвенції наводиться таке розуміння корупції: «корупція означає прохання, пропозицію, дачу або прийняття, прямо або побічно, хабаря або будь-якої іншої неналежної переваги чи обіцянки, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку, або поведінку, необхідну від одержувача хабаря, неналежної переваги чи обіцянки такого».

Втім, тільки конвенцією список документів по боротьбі з корупцією не вичерпується. У 1999 році Рада Європи створила міжнародну організацію під назвою ГРЕКО. До країн-учасниць цієї групи висуваються певні стандарти і проводиться контроль їх дотримання.

Аналіз досліджень. Проблеми формування й реалізації антикорупційної політики в системі державної служби України, впровадження антикорупційних заходів, розвитку антикорупційного законодавства досліджували такі науковці, як: О. Андрійко, В. Бавін, В. Баштанник, Ю. Битяк, Є. Додін, Д. Заброта, В. Ківалов, С. Максимов, І. Мацкевич, М. Мельник, В. Соловійов, О. Федотов та ін

Мета статі. Стратегія боротьби з корупцією - це важливий документ, який свідчить про політичну волю і визначає напрямки політики і без зарубіжного досвіду боротьби з корупцією тут не обійтись. Маємо отримати необхідні практичні уроки для України. Цей досвід може служити корисним інструментом для мобілізації зусиль уряду та інших сторін, для структурування процесу розробки політики і для забезпечення моніторингу ходу реалізації антикорупційної політики .

Виклад основного матеріалу. Увага Євросоюзу до даної проблеми з кожним роком тільки посилюється. В окремих країнах спостерігаються певні успіхи. У їх числі Данія, Фінляндія, Швеція. Відкритість політики уряду, прийняття кодексу поведінки посадових осіб, зняття адміністративних бар'єрів, відсутність тиску на бізнес - такі заходи вважаються результативними в боротьбі з корупцією, і вони реально приносять результат.

Наприклад, Швеція до середини ХІХ століття вважалася країною, наскрізь ураженою корупцією. Але після прийнятого керівництвом країни стратегічного рішення про повну модернізацію країни, в якому був розроблений і почав виконуватися комплекс заходів, спрямованих на повне виключення меркантильних міркувань у чиновників. Державне регулювання було засноване на стимулах чесного і відповідального управління - через податки, пільги і субсидії, а не за допомогою заборон і дозволів, одержуваних з тих чи інших органів влади. Для громадян було відкрито доступ до внутрішніх документів державного управління, що дозволило всім бажаючим розуміти, як працює держава, а головне - була створена незалежна і ефективна система правосуддя.

Одночасно шведський парламент і уряд встановили високі етичні стандарти для чиновників і стали добиватися їх виконання. Лише через декілька років чесність стала престижною нормою серед державної

бюрократії. Зарплати чиновників спочатку перевищували заробітки робітників в 12-15 разів. Однак, з часом цілеспрямованими зусиллями уряду країни ця різниця знизилася до двократної. Сьогодні в Швеції один з найнижчих рівнів корупції в світі.

У Швеції велику роль у протидії корупції відіграють церква і громадська думка, завдяки яким в цій країні з підозрою ставляться до будь-якого бізнесмена, який зумів за короткий період отримати дуже високий дохід, або до чиновника, доходи якого істотно нижче його витрат. Громадська думка перетворить такого бізнесмена в недоторканного, тому що йому ніхто не буде довіряти ні в бізнесі, ні в побутовому спілкуванні. І громадська думка, в першу чергу, змусить такого чиновника піти з посади і не дозволить йому ніколи більше отримати роботу ні на державній службі, ні в приватному бізнесі. Громадська думка перетворила прояви корупції, взагалі нечесність і в приватному бізнесі, і в державному управлінні у вкрай рідкісне явище. Ніякими заходами законодавчого регулювання або навіть кримінальними покараннями такого результату досягти не вдалося б.

Досвід США у протидії корупції різноманітний і великий. Значний інтерес представляє досвід цієї країни в захисті свідків про корупцію.

Саме в США вперше в світі з'явився федеральний закон, що містить норми про захист свідків. Це був Закон «Про контроль над організованою злочинністю», прийнятий в 1970 році [5]. Багато штатів цієї країни мають власні програми захисту свідків, які забезпечують, як правило, менший захист, ніж федеральна програма.

У 1982 році Конгрес США прийняв федеральний закон «Про захист жертв злочинів і свідків», в преамбулі якого зазначено, що нормальне функціонування системи кримінальної юстиції неможливе без «кооперації» з жертвами і свідками злочинів.

Відповідно до законодавства США Генеральний прокурор може переселити на нове місце проживання свідка і забезпечити його іншими засобами захисту, якщо мова йде про свідчення цього свідка на користь Федерального уряду або Уряду штату в ході офіційного судового розгляду, коли воно стосується організованої злочинності або іншого серйозного злочину.

Генеральний прокурор може також переселити на нове місце проживання та забезпечити іншими засобами захисту членів сім'ї такого свідка, або людини, з ним пов'язаної, якщо зазначені особи можуть наразитися на небезпеку в зв'язку з участю свідка у судовому розгляді.

За рішенням Генерального прокурора такому свідку можуть бути видані нові документи, виплачені кошти на життєво необхідні витрати, в тому числі пов'язані зі зміною місця проживання, надано допомогу в працевлаштуванні, застосовані інші заходи фізичної та соціального захисту, в тому числі заборона на розголошення інформації про дану особу і його місце проживання.

Одним з важливих аспектів захисту свідків є дія в Нью-Йорку спеціальної телефонної лінії зв'язку для жертв злочинів, зателефонувавши на

яку, особи, які зазнали нападу злочинців, можуть з'ясувати, де вони відбувають покарання, а також термін їх звільнення. Цією телефонною лінією можуть користуватися також адвокати і свідки, які брали участь в судових процесах.

Будь-який клієнт цієї телефонної служби оповіщення може зареєструвати спеціальний пароль, і тоді комп'ютерна система зв'яжеться з ним по телефону через 10 хвилин після звільнення ув'язненого з в'язниці. Якщо абонент не відповість, комп'ютер буде телефонувати йому щопівгодини протягом доби. Якщо свідку або потерпілому загрожує реальна небезпека, застосовується весь комплекс заходів по захисту, включаючи його переселення, зміну роботи і навіть зміну зовнішності.

У Південній Кореї у 1999 році була розроблена і прийнята в Сеулі, з волі його мера Гох Куна, антикорупційна програма «OPEN», яка дозволяла громадянам реально контролювати роботу державних чиновників. Вони і зараз можуть в будь-який час простежити хід розгляду документів по своєму провадженню через Інтернет. Це дозволяє громадянам стежити за тим, як вирішуються питання про видачу дозволів або санкцій по тій чи іншій справі у випадках, коли найбільш ймовірний прояв корупції, і протестувати, якщо ними помічені будь-які порушення.

На першому етапі мер Сеула запропонував усім жителям міста писати йому особисто листівки із зазначенням того, що їм не подобається. І він сам особисто всі ці листівки читав. Окремо він стежив за листами підприємців. Всім службовцям мерії він вніс до тексту контрактів положення про те, що кожен з них буде звільнений без пояснення причин при найменшій підозрі від підприємця, який з ним контактував, про затягування вирішення його проблеми або про вимогу хабара за таке рішення. Хто з чиновників був не згоден з таким становищем в новому контракті, з тим він взагалі не підписувався, а чиновник звільнявся з посади.

Суворе дотримання мером цих принципів, як і прозорості діяльності адміністрації міста, призвели до того, що протягом декількох років корупція у взаємодіях приватного бізнесу і муніципальних органів влади зникла практично повністю. Антикорупційна програма «OPEN» стала своєрідним еталоном ставлення до роботи в органах влади як до служіння інтересам громадян і країни.

До числа антикорупційних заходів відноситься і підвищення заробітної плати чиновникам, з тим щоб позбавити їх бажання отримувати хабарі. Втратити високооплачувану роботу захоче не кожен. Цей метод добре проявив себе також в Сінгапурі. Ця країна сьогодні вважається однією з кращих по боротьбі з корупцією, хоч і відноситься не до Європи, а до Азії, де рівень корупції традиційно високий.

У момент здобуття незалежності в 1965 році Сінгапур був країною з дуже високим рівнем корупції. За відносно короткий історичний період з моменту отримання самоврядності в складі Британської імперії в 1959 році до 1990 року вже в статусі повністю незалежної країни Сінгапур пройшов

шлях від бідної країни до високорозвиненої, з високим рівнем життя і постіндустріальними секторами економіки.

Цей шлях став реалізацією вибору, зробленого в 1959 році прем'єр-міністром Сінгапуру Лі Куан Ю. Саме він вирішив з портового міста, в який завозилася навіть прісна вода і будівельний пісок, зробити фінансовий і торговий центр Південно-Східної Азії. Для цього необхідно було істотно знизити рівень корупції. Стратегія її зниження була комплексною.

Регламентували дії чиновників, усували двозначності у всіх законах, скасували безліч дозволів та ліцензій, послідовно і неухильно дотримувалися принципу верховенства закону і рівності всіх перед законом, спрощували процедури діяльності органів влади, стали наполегливо стежити за дотриманням етичних стандартів.

Центром протидії корупції стало незалежне Бюро з розслідування випадків корупції з широкими повноваженнями. Туди громадяни могли звертатися зі скаргами на державних службовців і вимагати відшкодування збитків. Коли почалася антикорупційна кампанія, це Бюро ініціювало розслідування навіть проти міністрів уряду Лі Куан Ю і його близьких родичів.

І деякі міністри, які опинилися викритими в корупції, були засуджені до реальних термінів ув'язнення. Цими діями Лі Куан Ю довів усім громадянам держави, що в його уряді міністри і інші відповідальні посадові особи можуть бути тільки непідкупними та висококваліфікованими. Знижуючи рівень корупції, Лі Куан Ю зумів показати сінгапурцям, що наполеглива і кваліфікована праця завжди буде мати високу оплату і приводити до високого рівня життя. І все це разом створило образ Сінгапуру як безпечної і вільної від корупції держави, що привернуло внутрішні і іноземні інвестиції в економіку, сприяло швидкому економічному зростанню країни. Але цей результат можливо досягти тільки при постійній протидії корупції. Для цього антикорупційне законодавство Сінгапуру постійно переглядається з метою скорочення можливостей здійснення корупційних дій.

Одночасно з цим зміцнювалася і судова система, суддям крім привілейованого статусу дали і високі оклади. Були введені і жорсткі економічні санкції за хабарі або відмови від участі в антикорупційних розслідуваннях. Зробили і неординарні акції, аж до поголового звільнення співробітників митниці та інших корумпованих державних служб. Сьогодні Сінгапур займає лідируюче місце в світі по відсутності корупції, економічній свободі та розвитку.

Такі найважливіші елементи антикорупційної стратегії Сінгапуру. Її не можна копіювати в нашій країні, але її вивчення і творча адаптація до українських умов могли б сприяти суттєвому зниженню рівня корупції в нашій країні.

Естонію сьогодні називають відмінником антикорупційної боротьби. До економічних реформ, на початку 90-х, країну вважали однією з найбільш корумпованих в регіоні. Для таких результатів естонцям не довелося

створювати спеціальні антикорупційні органи: вони просто змінили рамкові умови функціонування державного апарату.

Естонська модель боротьби з корупцією ґрунтувалася на реформах за першого прем'єрства відомого в Естонії реформатора Марта Лаара (1992-1995 рр.). Так, була проведена найбільш жорстка серед країн Балтії судова реформа і реформа державної служби. Змінили більшість «старих» суддів і чиновників в магістратах на нових людей, яких підготували до служби буквально протягом декількох місяців. Це стало можливим, зокрема, завдяки реформі державного ладу, коли від домінування виконавчої влади перейшли до моделі західноєвропейського зразка (з німецької типу), де головну роль грали договірні відносини, дотримання закону і незалежні і професійні суди.

Висновки. Ці зміни в значній мірі стали можливими саме через політичну волю: нова політична еліта була не пов'язана корупційними зв'язками зі старою. Допомогли і «супровідні» реформи, які також сприяли викоріненню корупції. По-перше, податкова: вперше у Східній Європі тут впровадили пропорційне оподаткування (однакову ставку податку на прибуток для всіх рівнів доходу) і значно спростили адміністрування податків (що пізніше стало дуже популярним в регіоні), що стало досить сильним економічним стимулом для зменшення тіншових операцій, ухилення, а отже і корупції в державних органах.

По-друге, перехід від дозвільної моделі регуляції діяльності бізнес-агентів (радянського зразка, де повноваження чиновника є майже необмеженими з точки зору видачі дозволів на певний вид діяльності) до відомчо-контрольної (коли більшість дозволів видаються за принципом «мовчазної» згоди, а контролюючі функції чиновників чітко і вичерпно визначені в законодавстві). Корупція давно переступила рамки однієї країни і стала проблемою для Європи і світу. Світова спільнота прагне впоратися з даною проблемою. Проводяться відповідні реформи, складаються рейтинги, виробляються документи, видаються злочинці, які прагнуть сховатися від відплати в іншій державі.

Європарламент і Рада ЄС узгодили і затвердили проект першого загальносоюзного закону про захист і допомогу викривачів корупціонерів і шахраїв. Органи влади країн ЄС під страхом невизначеного покарання зобов'язані будуть після затвердження нової директиви сприяти боротьбі правдолюбців за збереження грошей союзних фондів. Євросоюз тільки на розміщенні державних підрядів щорічно втрачає приблизно 6-9 мільярдів євро доходу через зловживання або помилки національних властей і окремих чиновників, а контроль органів нагляду та правоохоронців виявлявся недостатньо ефективним, щоб скоротити ці втрати, йдеться в повідомленні Європарламенту. Корупція є ключовою загрозою демократичним процесам і справедливій практиці ведення бізнесу. Тому боротьба проти корупції - один з головних пріоритетів. І якщо говорити про повне викорінення корупції не представляється можливим, успіхи ряду країн вселяють оптимізм.

Список використаної літератури:

1. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади: [монографія] / М.О.Пухтинський, П.В.Ворона, О.В.Власенко та ін. / За заг. ред. П.В.Ворони. Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 280 с.
2. Конвенція «Організації Об'єднаних Націй проти корупції» / Відомості Верховної Ради України від 07.12.2007. - 2007 р., № 49, стор. 2048.
3. Конвенція Ради Європи «Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією» (ETS 173) / Відомості Верховної Ради України від 30.11.2007. - 2007 р., № 47, / 47-48 /, стор. 2028.
4. Конвенція Ради Європи «Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією» / Офіційний вісник України від 15.03.2006. - 2006 р., № 9, стор. 252, стаття 592, код акта 35389/2006
5. Federal Criminal Code and Rules as Amended to January 4, 1999. – West Group. -1999. -1675 p.

References:

1. (2009) Zarubizhnyy dosvid orhanizatsiyi roboty mistsevoyi vlady: [Foreign experience of local self-government organization] [monohrafiya] / M.O.Pukhtyns'kyu, P.V.Vorona, O.V.Vlasenko ta in. / Za zah. red. P.V.Vorony. KH.: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», 2009. 280 s. [Ukraine]
2. Konventsiya (2007) «Orhanizatsiyi Obyednanykh Natsiy proty koruptsiyi» [UN Convention against Corruption / Information of the Verkhovna Rada of Ukraine] / Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 07.12.2007. - 2007 r., № 49, stor. 2048. [Ukraine]
3. Konventsiya Rady Yevropy (2007) «Kryminal'na konventsiya pro borot'bu z koruptsiyeyu» [Convention of the Council of Europe "Criminal Convention against Corruption"] (ETS 173) / Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny vid 30.11.2007. - 2007 r., № 47, / 47-48 /, stor. 2028. [Ukraine]
4. Konventsiya Rady Yevropy (2006) «Tsyvil'na konventsiya pro borot'bu z koruptsiyeyu» [Convention of the Council of Europe "Civil Convention against Corruption"] / Ofitsiynyy visnyk Ukrayiny vid 15.03.2006. - 2006 r., № 9, stor. 252, stattya 592, kod akta 35389/2006 [Ukraine]
5. (1999) Federal Criminal Code and Rules as Amended to January 4, 1999 [Federal Criminal Code and Rules, as amended before January 4, 1999]– West Group. -1999. -1675 p. [USA]