

ДЕЯКІ АСПЕКТИ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Ярмакі Х. П., Ярмакі В. Х.

У статті здійснена спроба дослідити окремі аспекти міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції.

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

Наголошено на тому, що для міжнародної спільноти проблема протидії корупції залишається однією з найактуальніших. Об'єктивні фактори її розвитку свідчать про те, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності багатьох країн світу, на сьогодні масштаби її поширення становлять загрозу для національної безпеки будь-якої країни. Тому на сучасному етапі розвитку, коли відбуваються кардинальні зміни у міжнародному політичному та суспільному житті, в умовах військової агресії росії в Україні, значно змінились погляди і на проблеми протидії корупції. Завдання запобігання та протидії корупції на сучасному етапі розвитку суспільства взагалі та Українського, зокрема розглядаються як загальнодержавні та пріоритетні.

Встановлено, що в основі антикорупційної політики Європейського Союзу містяться такі складові: 1) політична воля; 2) відповідність міжнародним конвенціям; 3) розширення сфери застосування; 4) антикорупційне законодавство; 5) механізм його реалізації; 6) ефективна діяльність усіх установ, відповідальних за дотримання антикорупційних норм; 7) удосконалена система прийняття на державну службу; 8) адекватна заробітна плата; 9) прозорість та підзвітність діяльності влади; 10) толерантність; 11) чіткі правила фінансового контролю; 12) реєстр корупціонерів; 13) конфіскація майна.

Розглянуті деякі особливості протидії корупції в країнах Європейського Союзу, Китайській Народній Республіці, Сполучених Штатах Америки, Японії.

Зазначено, що на жаль універсальних засобів запобігання та протидії корупції не існує. Кожній державі необхідно обирати свої шляхи, які її уряд повинен

побудувати самостійно на основі місцевого законодавства, менталітету, традицій тощо. Що, в свою чергу, об'єктивує необхідність шукати власні шляхи протидії цьому ганебному явищу, з урахуванням позитивного міжнародного досвіду.

Ключові слова: корупція, протидія корупції, запобігання корупції, антикорупційне законодавство, міжнародний досвід.

Yarmaki Kh. P., Yarmaki V. Kh. Some aspects of the international experience of preventing and combating corruption

The article attempts to investigate some aspects of the international experience of preventing and countering corruption.

The experience of the countries of the world in preventing and countering corruption, taking into account the peculiarities of their public administration system, is of significant interest to Ukraine. Such developments can be used in the practice of individual state institutions in the fight against corruption, as well as during the development of normative legal acts aimed at reducing the influence of corruption in public administration.

It was emphasized that for the international community, the problem of combating corruption remains one of the most urgent. The objective factors of its development indicate that corruption poses a significant danger to the daily life of many countries of the world, and now the scale of its spread poses a threat to the national security of any country. Therefore, at the current stage of development, when radical changes are taking place in international political and social life, in the conditions of russia's military aggression in Ukraine, views on the problems of combating corruption have also changed. The task of preventing and countering corruption at the current stage of the development of society is considered as national and priority.

It was established that the basis of the anti-corruption policy of the European Union are the following components: 1) political will; 2) compliance with international conventions; 3) expansion of the scope of application; 4) anti-corruption legislation; 5) the mechanism of its implementation; 6) effective operation of all institutions responsible for compliance with anti-corruption regulations; 7) improved

system of admission to the civil service; 8) adequate salary; 9) transparency and accountability of government activity; 10) tolerance; 11) clear rules of financial control; 12) register of corrupt officials; 13) confiscation of property.

It is noted that, unfortunately, there are no universal means of preventing and countering corruption. Each state must choose its own paths, which its government must build independently on the basis of local legislation, mentality, traditions, etc. Which, in turn, objectifies the need to find one's own ways of countering this shameful phenomenon, taking into account positive international experience.

Key words: corruption, combating corruption, prevention of corruption anti-corruption legislation, international experience.

Постановка проблеми та її актуальність. Аналіз міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції свідчить про те, що за сучасних умов прояви корупції стали тими чинниками, що створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку переважної більшості країн світу, негативно впливають на всі сторони суспільного життя.

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 щодо протидії корупції, а також під час розробки нормативно-правових актів, що спрямовані на зменшення впливу корупції в публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції зумовило піддання науковому аналізу окремих аспектів праць науковців, що присвячені цьому питанню: Н. Ахтирської, І. Беззуба, І. Григоренко, І. Корулі, М. Мельник, Є. Невмержицького, С. Собакар, Т. Супрун-Ковальчук, В. Топчій, О. Халковського, І. Чемерис, О. Чередниченко, Я. Швидкого та інших.

Метою статті є розгляд міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції та можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності. Деякі дослідники взагалі вважають, що корупція стала основною політичною проблемою кінця XX - початку XXI століття. Проте, за будь-яких підходів та оцінок, однозначно одне - корупція є проблемою, розв'язання якої для багатьох країн є вкрай необхідною справою. Це стосується й України, високий рівень корумпованості якої визнано її керівництвом, вітчизняними та

зарубіжними аналітиками, відповідними міжнародними інституціями [1, с. 208].

Корупція - це таке ж давнє явище, як і соціальний порядок, який керує життям людей, яким би він не був. Упродовж століть це явище існує і процвітає, практично при будь-якому режимі і будь-якій владі. І так само давно люди намагаються знайти причини корупції і способи її обмеження. Фактично першу антикорупційну заповідь дав Господь через Мойсея, який записав те, що почув з небес: «Дарів не приймай, тому що дари сліпими роблять зрячих і перекручують справу правих» (Вих. 23: 8) [2]. Про корупцію, як про «псування», писали ще древні філософи, а Платон і Арістотель визнавали це явище політичним. Боротьбу з корупцією прирівнюють по складності до боротьби з людськими гріхами. Корупція, по суті, і є комбінацією таких гріхів як жадібність, заздрість, лінь і невгамовне жадання насолод [3]. У 14 столітті відомий учений Ібн Хальдун, будучи суддею і радником Тамерлана, намагаючись якось протидіяти хабарництву, знайти причини корупції і зрозуміти, чому одні реформи вдаються, а інші ні, точної відповіді так і не знайшов. Причини корупції він убачав в пристрасності еліт до розкішного життя, а її наслідки - економічні труднощі, які у свою чергу породжують корупцію - такий замкнутий круг [4, с. 10].

Корупція - це серйозна глобальна проблема, це доля не лише посткомуністичних або тоталітарних держав, а й високорозвинених демократичних держав. У 2020 за індексом сприйняття корупції Японія займала 18 місце, Франція - 21, США - 22 [1, с. 209].

В основі антикорупційної політики Європейського Союзу - такі складові: 1) політична воля; 2) відповідність міжнародним конвенціям; 3) розширення сфери застосування; 4) антикорупційне законодавство; 5) механізм його реалізації; 6) ефективна діяльність усіх установ, відповідальних за дотримання антикорупційних норм; удосконалена система прийняття на державну службу; 8) адекватна заробітна плата; 9) прозорість та підзвітність діяльності влади; 10) толерантність; 11) чіткі правила фінансового контролю; 12) реєстр корупціонерів; 13) конфіскація майна. Інструментами досягнення успіху є: оцінка поточної ситуації; визначення тенденцій та способів впливу; виважена кадрова політика [5].

Стосовно Франції необхідно зазначити, що антикорупційна діяльність в цій країні покладається на наступні служби та органи:

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

- 1) Центральну службу запобігання корупції;
- 2) Організацію з боротьби проти відмивання грошей (ТРАСФІН);
- 3) Відділ з боротьби проти корупції при Управлінні боротьби проти економічних та фінансових злочинів;
- 4) Центральну дирекцію загального інформування;
- 5) Комісію з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв;
- 6) Національну комісію з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями);
- 7) Центральну рахункову Палату - лише щодо виявлення порушень. Усі ці структури є державними і фінансуються з бюджету, кожна служба працює у визначеній для неї сфері [6].

В основі правового антикорупційного механізму Франції діють такі нормативні приписи: «заборону урядовим чиновникам поєднувати свою посаду з депутатським або сенатським мандатом і з будь-якою іншою професійною діяльністю в громадському або приватному секторі; після відставки міністри протягом шести місяців не мають права обіймати керівні посади в державних або приватних компаніях; відповідно до Статуту про державну службу (редакції 1946 та 1992 р.) у разі вчинення корупційних дій особа позбавляється всіх привілеїв, включаючи вислугу років, відомчих пенсій тощо; визначення морально-етичним кодексом держслужби непрямого «заступництва» у будь-якій формі і його заборона, що має метою запобігти «поєднання приватних фінансових інтересів з виконанням посадових функцій державного службовця»; Постанова уряду країни 1988 р. «Про публікацію актів політичних партій і даних про витрати на проведення виборчих кампаній, про обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв»; Закон «Про фінансування політичних партій» (1990), відповідно до якого введено обмеження на надання коштів, у тому числі на проведення виборчих кампаній політичними партіями від фізичних осіб або підприємств; Закон «Про запобігання корупції та прозорість процедур у державних і приватних організаціях», передбачає проведення низки заходів, у тому числі створення Центральної служби запобігання корупції, запровадження суворіших і прозоріших правил фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній, укладення державних контрактів з метою підвищення прозорості у цій сфері і посилення контролю за діяльністю місцевих органів

влади; Закон Сегена 1995 р., що надає Рахунковій палаті право контролювати процес призначення на державну службу» [7].

Антикорупційні заходи Франції першочергово спрямовані на контроль діяльності державних службовців усіх рівнів влади спеціалізованими органами, що мають чіткий розподіл повноважень. Головною вимогою є прозорість процедур у державних і приватних організаціях, їх діяльності та фінансуванні. Підвищена увага приділена звітності політичних партій. Тобто у антикорупційній діяльності Франції центр контролю зміщений у бік діяльності високопосадовців і рішень, що приймаються ними.

Ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. Парламентом країни засновано спеціальну Генеральну Раду з боротьби з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновані окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією і окремо - Державне управління з боротьби з мафією. Завданнями цього колегіального органу є: розробка стратегії боротьби з організованою злочинністю; раціоналізація ресурсів, виділених для боротьби з організованою злочинністю, а також прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій. Усі ці заходи є досить ефективними в механізмі протидії корупції в Італії. Яскравий приклад тому - суд над багатьма вищими посадовими особами Італії, зокрема, над колишніми прем'єр-міністрами Андреотті, Краксі, Берлусконі [8].

В Естонській Республіці обов'язок боротьби з корупцією покладається на відповідне бюро Центральної кримінальної поліції, яке входить до складу Міністерства внутрішніх справ Естонії. Бюро разом із підрозділом внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ Естонії здійснює діяльність щодо попередження корупції та виявлення осіб, які такі діяння вчиняють. Водночас у Литві створено Спеціальну службу розслідувань, яка є незалежною державною установою, що підпорядковується безпосередньо Президенту Литви. Разом зі службою внутрішньої безпеки Міністерства внутрішніх справ Литви вона здійснює оперативно-розшукову, слідчу й превентивну діяльність щодо попередження корупції серед працівників поліції [9].

У продовження цієї тези І. Григоренко наводить досвід Угорщини, де практикується створення

мобільних груп з числа працівників підрозділів безпеки правоохоронних органів (свого часу створення в системі МВС України подібних мобільних груп з моніторингу дотримання прав і свобод людини стало помітним кроком у реалізації ідеї громадського контролю над правоохоронними органами). Таким групам надано право здійснювати планові та позапланові перевірки підрозділів поліції будь-якого рівня (місцевого, регіонального чи центрального) [10, с. 149].

Сполучені Штати Америки (далі: США) створили дієву систему заходів адміністративно-правового впливу, спрямовану на протидію корупції, але не тільки в межах кордонів держави. Історичну роль у протидії корупції має Федеральний закон про боротьбу з корумпованими та такими, що перебувають під «рекети́рським» впливом організаціями (Закон РІКО) 1970 р.

США є одним із фундаторів організації співпраці з антикорупційної діяльності на міжнародному рівні. Початок був ознаменований підписанням Закону «Про корупцію за кордоном» (англ. Foreign Corrupt Practices Act) - федерального закону США, прийнятого 1977 р., що відкрило новий етап у протидії корупції в країні і за її межами [11].

Органами, які здійснюють антикорупційну діяльність у Сполучених Штатах, є: Національна рада по боротьбі з організованою злочинністю, Головне контрольно-фінансове управління, Спеціальний сенатський комітет з етики, Комітет зі стандартів службової поведінки посадових осіб палати представників, Управління з етики при уряді США. Діяльність державних службовців США регулюється «Принципами етичної поведінки урядовців і службовців» 1990 р. і Актом «Про етику поведінки державних службовців США» 1978 р.

До антикорупційних заходів США належать:

- постійний контроль за обов'язковим декларуванням фінансових доходів та видатків службовця за рік;
- кримінальна відповідальність не лише фізичних, а й юридичних осіб за корупційну діяльність;
- перевірка державних службовців на поліграфі;
- відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня, включно президента, сенаторів та конгресменів;
- заборона державним службовцям отримувати цінні подарунки;
- наявність інституту донесення про випадки корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист цих осіб від звільнення та

дискримінації відповідно до Закону «Про громадянські ініціативи» 1989 р.;

- діяльність спеціально призначеного співробітника в кожному відомстві виконавчої влади для здійснення координації та контролю за додержанням посадовими особами норм етичної поведінки;
- чіткий розподіл функцій між органами, які здійснюють антикорупційну діяльність;
- законодавча регламентація діяльності лобістів, що регулюється Законом «Про федеральне регулювання лобістської діяльності»;
- активна громадська діяльність, широке залучення діяльності неурядових організацій;
- безперешкодне висвітлення проблем корупції у засобах масової інформації;
- звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії.

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. 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 [12, с. 33].

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапуру полягає в прагненні мінімізувати умови, що створюють як стимули, так і можливості здійснювати корумповані дії та уникати за це покарання. Серед базових нормативно-правових актів, що формують правове забезпечення боротьби з корупцією, в тому числі у питаннях функціонування «Бюро з розслідування випадків корупції» (прийнятий 17 червня 1960 р.) у Сінгапурі - Акт про запобігання корупції [13].

Протидія злочинності: проблеми практики та науково-методичне забезпечення

Основними функціями цього незалежного органу є розслідування фактів корупції та інших кримінальних справ, пов'язаних з корупцією, в державному і приватному секторах економіки Сінгапуру. Установа займається:

- перевіркою законності дій і рішень усіх посадових осіб; розглядом скарг громадян, що містять звинувачення в корупції і вимагають відшкодування збитків;
- розслідуванням випадків недбалості та байдужості, допущених державними службовцями;
- розслідуванням фактів зловживання службовим становищем та неналежного виконання службових обов'язків у разі підозри про наявність ознак корупції;
- дослідженням процедур роботи державного сектору з метою зведення випадків корупції до мінімуму.

Можна погодитися з точкою зору Т. Супрун-Ковальчук, Є. Діденко, що Бюро вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів для виявлення можливих «слабких місць» у системі управління.

Крім того, одним із напрямів діяльності Бюро є запобігання корупції. З цією метою вивчаються методи роботи департаментів та державних органів для виявлення прогалин у наявній адміністративній системі, які могли б сприяти появі корупції, хабарництва та недобросовісної практики, і надсилає керівникам установ рекомендації щодо проведення заходів, спрямованих на усунення недоліків та запобігання корупції. Внаслідок авторитарних методів роботи БРВК уряд стримує прояви бюрократії, успішно здійснює запобігання корупції, а це, своєю чергою, забезпечує сприятливий інвестиційний клімат Сінгапуру [14, с. 956-957].

Висновки. Аналізуючи вищевикладене, можна стверджувати, що найбільшою ефективністю у цьому питанні вирізняються ті держави, які у вирішенні відповідної проблематики використовують комплексний та дуже принциповий підхід до осіб, що вчинили корупційні правопорушення незалежно від займаних ними політичних посад, посад в органах виконавчої, судової та законодавчої влади, інших державних органах та в органах місцевого самоврядування. При цьому не варто забувати, що універсального засобу протидії не існує. Необхідно вибрати свій шлях, який уряд повинен побудувати самостійно на основі місцевого законодавства, менталітету, історичних традицій тощо, що в свою чергу об'єктивує необхідність шукати власний шлях протидії цьому

ганебному явищу, з урахуванням міжнародного досвіду.

Враховуючи високий рівень корупції в Україні, наявність великої кількості державних органів, створених для запобігання і протидії корупційним проявам, крім впровадження передового досвіду із запобігання та протидії корупції в зарубіжних країнах доцільно було б:

По-перше, перевіряти на добросовісність не тільки суддів, а й осіб, які призначаються на посади керівників центральних органів виконавчої та місцевої влади, правоохоронних органів державного, обласного та районного рівнів; осіб, що обираються на місцевих виборах на посади керівників органів місцевого самоврядування. Перевірку на добросовісність проводити не тільки при призначенні або обранні на посаду, а й при звільненні таких осіб з займаних посад, оскільки значна кількість сімей таких осіб збагачуються, за час перебування на посадах в державних органах та органах місцевого самоврядування;

По-друге, ефективним засобом протидії корупції може бути заборона громадянам України виводити фінансові активи в офшорні зони, як це практикується у Швеції та Норвегії, що сприятиме їх вкладенню у розвиток економіки України і створенню додаткових робочих місць.

І на останнє, тільки із залученням до протидії корупційним правопорушенням засобів масової інформації, громадянського суспільства та трудових колективів, як це було здійснено в Сінгапурі, можна поступово зменшувати рівень корупції в нашій державі.

Література

1. Ярмачі Х.П. Еволюція нормативно-правового забезпечення протидії корупції в Україні. *«Стан та перспективи розвитку адміністративного права України»*: матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції. (Одеса, 28 жовтня 2022 р.). Одеса. ОДУВС, 2022. С.211-215
2. Омельченко С. В. Корупція з точки зору різних культур світу. *Підприємництво, держава і право*. 2000. №3. С.54-57.
3. Ярмачі Х. П. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні. *Адміністративне право України: стан і перспективи розвитку* : матеріали четвертої міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 23-24 вересня 2011р.). Київ, 2011. С. 126.
4. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. Київ: Акад. прокуратури України, 2008. 363 с.

5. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1455629967%E2%84%96%20%20%D0%90%D1%85%D1%82%D0%B8%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B0%20%D0%9D.%20%D0%9C.%20%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80-%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%B4%D0%BE%D1%81%D0%B2%D1%96%D0%B4%20%D0%B7%20%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF.pdf> (дата звернення: 10.12.2023).

6. Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. URL: http://www.pap.in.ua/1_2014/Korulia.pdf. (дата звернення: 20.12.2023).

7. Тінков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. URL: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>. (дата звернення: 22.12.2023).

8. Задорожний С.А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2016. 251 с.

9. Фільштейн М.В. Досвід країн Прибалтики в подоланні корупції в поліцейському середовищі. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2(2). С. 149-152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_6 (дата звернення: 23.12.2023).

10. Григоренко І.А. Зарубіжний досвід протидії службовим зловживанням та корупції в діяльності поліції. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 146-155.

11. Foreign Corrupt Practices Act. URL: <http://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act> (дата звернення: 24.12.2023).

12. Мельник О. Г. Міжнародний досвід запобігання та протидії корупції як вектор формування національної антикорупційної політики в Україні URL: https://rep.btsau.edu.ua/bitstream/BNAU/6108/1/Mizhnarodnyi_dosvid.pdf (дата звернення: 28.12.2023).

13. Prevention of Corruption Act. URL: <https://www.cpi.gov.sg/legislation/prevention-corruption-act>. (дата звернення: 28.12.2023).

14. Супрун-Ковальчук Т. М., Діденко Є. В. Міжнародна практика запобігання та боротьби з корупцією. URL: <http://baltijapublishing.lv/omp/index.php/bp/catalog/download/35/577/1185-1?inline=1> (дата звернення: 29.12.2023).

Ярмакі Х. П.,

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу
факультету підготовки фахівців
для підрозділів превентивної діяльності
Одеського державного університету
внутрішніх справ*

Ярмакі В. Х.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
Інституту права та безпеки
Одеського державного університету
внутрішніх справ*