

Дем'янчук Ю. В.,

кандидат юридичних наук, докторант кафедри управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

Анотація. Статтю присвячено рівням публічних висловлювань посадовців різного рівня державного й муніципального управління, приватного бізнесу та громадської діяльності, адже корупція є відхиленням у поведінці. Дослідження відображають, що, потрапляючи в ситуації, коли за допомогою хабарів або інших корупційних дій посадові особи, бізнесмени і громадяни можуть вирішити свої проблеми, багато з них так і роблять, тобто використовують корупцію для вирішення своїх проблем, проблем своїх сімей або корпорацій приватного бізнесу.

Ключові слова: корупція, зарубіжний досвід, світовий досвід боротьби з корупцією, модернізація країн, державні чиновники.

Постановка проблеми. У сучасній Україні корупція стала масовим явищем на всіх рівнях державного й муніципального управління, у приватному бізнесі, у некомерційній і громадській діяльності, а також у побуті більшості громадян. Більш того, у нашій країні корупція вже давно стала складовою частиною практик у політиці, економіці, загальнодержавного та приватного життя, а тому сприймається як своєрідна норма здійснення взаємодій і як сукупність реальних способів вирішення різноманітних проблем у цих сферах.

Виклад основного матеріалу. Світовий досвід відображає, що повністю позбутися корупції не вдається ні одній країні, проте істотно знизити її рівень цілком можливо.

Так, наприклад, антикорупційне законодавство Франції спрямоване на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які приймають політико-адміністративні рішення, а також протидію діяльності політичних партій, які застосовують незаконні методи фінансування та проведення виборчих кампаній [1].

Особливість французького антикорупційного законодавства, порівняно з американським, полягає в тому, що державні чиновники можуть брати участь у виборах, не втрачаючи свого статусу. Їм дозволяється суміщати свою роботу з виборною посадою на місцевому рівні. Якщо ж вони обрані в загальнонаціональний парламент, то зобов'язані піти у відпустку зі служби, проте після закінчення строку депутатських повноважень мають право повернутися на колишню посаду без будь-яких обмежень [2].

У Франції створені правові й організаційні засади гласності декларацій про доходи та майно високопоставлених працівників державного апарату.

Серед актів, спрямованих на боротьбу з корупційними злочинами, треба назвати також рішення Уряду країни від 11 березня 1988 р. про публікацію актів політичних партій і даних про витрати на проведення виборчих кампаній, про обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв.

У 1990 р. був прийнятий Закон про фінансування політичних партій, що увів обмеження на надання коштів, у тому числі

на проведення виборчих кампаній, політичним партіям від фізичних осіб або підприємств. У 1993 р. була створена Національна комісія з рахунками виборчих кампаній і фінансуванню політичних партій, наділена контрольними функціями [4].

У 1991 р. у Франції було створено Міжвідомчу комісію з контролю за ринками державних замовлень і громадських робіт, а в 1993 р. було розширено коло заходів, спрямованих на дотримання правил укладання контрактів на проведення громадських робіт. У цей же період у законодавство була введена така форма корупції, як заступництво (у випадку України – «фришвання»). Під ним розуміються дії чиновників, які видають розподілом замовлень, що надають приватному підприємству незаконні пільги.

У 1995 р. був прийнятий Закон Сегена, що дав право Рахунковій палаті контролювати процес призначення на державну службу. Фактично одночасно була створена Комісія з фінансової гласності політичного життя, яка контролює майновий стан парламентаріїв. Відповідно до закону кожен депутат Національних зборів Франції після свого обрання зобов'язаний представити фінансові рахунки про кошти, витрачені на передвиборчу кампанію, а також «декларацію честі» із зазначенням розмірів особистої власності. Такі ж декларації представляють депутати Європейського парламенту, члени генеральних і регіональних рад.

У системі протидії корупції функціонують спеціальні підрозділи кримінальної поліції, МВС, прокуратури, митної служби та податкової інспекції. Координація їхньої діяльності покладена на Центральну міжвідомчу службу при Мін'юсті щодо запобігання корупції.

Важливу роль у протидії корупції відіграє й створена в 1991 р. при Міністерстві економіки і фінансів Франції служба «Трафін» (Tracfin). Цей орган створювався для боротьби з відмиванням нелегальних доходів від незаконного обігу наркотиків. Потім у поле його зору потрапили справи про ввезення й вивезення капіталу, отриманого від незаконної торгівлі зброєю, і, як наслідок, про корупцію великих французьких держчиновників [6].

У це час «Трафін» займається всім комплексом проблем, пов'язаних із відмиванням «брудних» грошей через банківську мережу. Не всі фінансові установи охоче йдуть на корінний перегляд одного з головних постулатів банківської справи, яким завжди була таємниця вкладів. За роки існування «Трафін», комп'ютерні столи співробітників якого були завалені тисячами заяв про підозрілі операції, лише близько ста було передано до судових органів. На думку комісара Р. Вака, який очолює управління МВС з боротьби з великими фінансовими злочинами, «недостатньо відстежувати фінансові ланцюжки, необхідно також вдаватися до класичних методів поліцейського розслідування».

На відміну від французької антикорупційної політики антикорупційна система Німеччини базується на 10 основних принципах:

- охороняти державну скарбницю й конкуренцію за допомогою реєстру корупції;
- створювати стимули для нової етики підприємництва;
- забороняти посадовим особам, звільненим зі служби за надання протекції, протягом п'яти років мати відношення до підприємництва;
- ліквідувати прогалини в законах;
- вести санкціонований контроль за телефонними розмовами;
- урегулювати становище головного свідка допомогою пом'якшення покарання;
- покращувати кримінальне переслідування шляхом створення центрів із боротьби з корупцією;
- забезпечувати широку гласність своєї діяльності;
- створити «телефон довіри»;
- посилити контроль із метою протидії самозбагачення та зловживання суб'єктивним правом [5].

Треба зазначити, що для протидії корупції в Німеччині були вжиті заходи законодавчого й адміністративного характеру.

У 1997 р. набув чинності Закон про боротьбу з корупцією з одночасним внесенням змін до Кримінального кодексу Німеччини (далі – КК Німеччини). Було розширено перелік корупційних злочинів:

- отримання вигоди;
- одержання хабара за порушення службового обов'язку;
- обіцянка, пропозиція вигоди, хабарі;
- дача хабара за порушення службового обов'язку;
- отримання й давання хабара в господарському обороті.

Як організаційно-правова міра міністерствам і федеральним органам управління був представлений пакет документів, що отримав назву «Директива Федерального уряду про боротьбу з корупцією у федеральних органах управління».

До Рекомендацій додавалося «Керування до дії», призначене для керівників, оскільки ефективність заходів впливу та протидії корупції насамперед залежить, на думку німецьких законодавців, від керівних осіб державної служби.

Для іншої роботи, крім служби, службовець зобов'язаний отримати попередній дозвіл вищої службової інстанції. Дозволи не потрібні для прийняття опікунства, догляду за хворим або немічним, виконання обов'язків за заповітом, управління власним майном, діяльністю, пов'язаною з навчанням і дослідженнями в наукових інститутах та установах.

Серед заходів, спрямованих на протидію корупції, варто зазначити порядок працевлаштування осіб, які вийшли з високих державних постів. Протягом встановленого терміну вони повинні отримати дозвіл Уряду на роботу в приватному секторі або заняття комерційною діяльністю, якщо вони до неї мали відношення. В іншому випадку їх поведінка може розглядатися як корупційна.

У Німеччині службовець навіть після закінчення терміну служби повинен тримати в таємниці відомості та факти, які стали йому відомі в процесі службової діяльності. Без дозволу службовець не має права давати покази або робити заяви за відомими йому фактами навіть у суді. Дозвіл такого роду дає керівник служби або, якщо службові відносини припинені, останній керівник служби. Відомості для преси вправі оголошувати тільки правління установи або уповноважений ним службовець [5].

Підвищені вимоги й обмеження, пов'язані з державною службою, компенсуються в Німеччині відповідною державною платнею та іншими виплатами, гарантіями, що забезпечують

стабільність робочого місця та просування по службі, а також гідний рівень життя. Усе це сприяє ефективності антикорупційної стратегії Німеччини.

Заслугує також на увагу досвід протидії корупції у Фінляндії, де, за міжнародними оцінками, один із найвищих антикорупційних рейтингів.

Низькому рівню корупції в органах державної влади й управління Фінляндії сприяють:

- наявність розвинених інститутів громадянського суспільства, у тому числі ЗМІ;
- прагнення до мінімізації втручання держави в економічний сектор;
- прозорість і гласність процесу прийняття рішень посадовими особами, відкритість і доступність більшості нормативних і підзаконних актів;
- політична, фінансова та кадрова незалежність системи правосуддя від виконавчої влади, дійсна гарантія захисту осіб, які зробили сприяння компетентним органам у боротьбі з корупцією;

- ефективна організація адміністративної системи, що характеризується компактністю, малим ступенем бюрократизації, відсутністю кастовості;

- адекватна система внутрішнього та зовнішнього контролю за діями посадових осіб, широкі повноваження в цій галузі в Канцлера юстиції та парламентського уповноваженого з прав людини, парламенту;

- гідний рівень заробітної плати державних службовців, наявність так званого соціального пакету (пенсійного забезпечення та вихідної допомоги), розмір якої встановлюється за підсумками вислуги років;

- морально-психологічний настрій суспільства та всього корпусу посадових осіб на неприйняття корупції [6].

Основні антикорупційні принципи Фінської держави – прозорість влади, забезпечення законності в державній адміністрації, відповідальність і добropорядність державних посадових осіб і службовців – закріплені в Конституції.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» чиновникам забороняється приймати подарунки, частування, користуватися послугами розважального характеру за рахунок зацікавлених осіб, на проходження справ яких вони можуть вплинути. Вищі посадові особи країни (у тому числі члени Уряду й депутати парламенту) зобов'язані періодично представляти декларації про свої доходи та їх джерела, що зазвичай піддаються публічному розголосу.

У Кримінальному кодексі Фінляндії за вчинення державними посадовими особами корупційних злочинів передбачені різні покарання: від штрафу до двох років позбавлення волі (із звільненням від займаної посади, заборонаю обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від двох місяців до чотирьох років за наявності обтяжуючих обставин). Вони призначаються за наступними складами злочинів: одержання державним посадовцем хабара або примус до його дачі, так само як і власне дача хабара; зловживання посадовими повноваженнями; службове підроблення; фальсифікація доказів; підкуп для дачі неправдивих показів або неправильного перекладу офіційного тексту [2].

Досвід боротьби з корупцією в Японії свідчить про те, що відсутність єдиного кодифікованого акта не перешкоджає ефективному вирішенню цієї проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах.

Особливе значення законодавство Японії надає заборонам щодо політиків, державних і муніципальних служ-

бовців. Вони, зокрема, стосуються численних заходів, що політично нейтралізують японського чиновника щодо приватного бізнесу як під час служби, так і після відходу від займаної посади.

Законодавство Японії кваліфікує як злочин дії політиків, які лобюють за винагороду від зацікавленої особи вигідне для нього рішення шляхом впливу на державних і муніципальних службовців, а також службовців юридичних осіб із 50-відсотковим капіталом держави або органів місцевого самоврядування.

Як і в багатьох країнах, у Японії одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Державне адміністрування побудовано тут на принципі меритократії (принцип управління, згідно з яким керівні пости повинні займати найбільш здібні люди, незалежно від їх соціального чи економічного становища або походження) та орієнтоване на службу. Японським чиновникам гарантована гідна оплата праці [6].

Велику увагу законодавство Японії приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Із квітня 2000 р. в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а також затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця й норми адміністративних покарань за їх порушення. В етичних правилах державного службовця дається розгорнуте визначення зацікавленої особи й докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення норм закону.

У 2001 р. в Японії набув чинності Закон «Про розкриття інформації». Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації, наявної в урядових установах, і можливість подати апеляцію в Раду з контролю за розкриттям інформації у тому випадку, якщо Уряд відмовиться її оприлюднити.

У Японії відповідно до закону ведеться реєстр осіб, проти яких висунути звинувачення в корупції або причетності до організованої злочинності. Цей факт доводиться до відома громадськості через засоби масової інформації, може спричинити встановлення контролю за поведінкою конкретної особи, застосування до неї низки правообмежень [5].

Японське законодавство встановлює суворі обмеження щодо фінансування виборчих кампаній, партій та інших політичних організацій. Насамперед це стосується порядку пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів. Порушення положень закону тягне за собою застосування санкцій, що поширюються на відповідальних осіб, які надають та отримують пожертви, а також на посередників.

Антикорупційна політика Японії передбачає підзвітність політичного керівництва, реформу фінансування політичних партій і виборчих кампаній, підтримання престижу державної служби, забезпечення громадянських свобод.

Пріоритетним напрямом антикорупційної державної політики Республіки Корея є впровадження «культури прозорості». На практиці вона реалізується за допомогою програми «OPEN» – онлайн-системи контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації, яка здійснила справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм.

Вільний доступ до інформації про стан справ виключає необхідність особистих контактів із чиновниками або пропозиції їм хабарів за прискорене прийняття рішень. У результаті реалізації цієї програми корупція серед чиновників у столиці зменшилася в 6 разів [2].

Еталонним вважається новий Закон Республіки Корея «Про боротьбу з корупцією», що набув чинності 1 січня 2002 р. і отримав широке міжнародне визнання. Відповідно до

нього право починати розслідування про корупцію фактично надано будь-якому повнолітньому громадянину країни. Комітет з аудиту й інспекції (так називається в країні головний антикорупційний орган) зобов'язаний починати розслідування відповідних звинувачень за будь-якого заявою громадян.

Заслугує на увагу й антикорупційна політика Сінгапуру. Її центральною ланкою є постійно діючий спеціалізований орган з боротьби з корупцією – Бюро з розслідування випадків корупції, наділений політичною й функціональною самостійністю. Цей незалежний орган розслідує та прагне запобігати корупції в державному та приватному секторі економіки країни.

Бюро перевіряє факти зловживань державних чиновників і повідомляє про них відповідним органам для прийняття дисциплінарних заходів, а також вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів для виявлення слабких ланок у системі управління.

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапуру полягає в «прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість відміни особистості до скоєння корумпованих дій». Це досягається за рахунок низки антикорупційних принципів, зокрема:

- оплата праці державних службовців згідно з формулою, прив'язаною до середньої заробітної плати громадян, які успішно працюють у приватному секторі осіб;

- контрольована щорічна звітність державних посадовців про їхнє майно, активи й борги, при цьому прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні та розрахункові рахунки осіб, підозрюваних у порушенні Акта про запобігання корупції;

- велика строгість у справах про корупцію щодо високопоставлених чиновників для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів;

- ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки [3].

Таким чином, у найбільш динамічно розвинутих країнах Азії, незважаючи на національну специфіку, реалізуються комплексні антикорупційні програми, що передбачають поряд із репресивними та профілактичними заходами протидію корупції.

Істотно відрізняється від розглянутих вище антикорупційна стратегія Китаю. У її основі лежить превалювання репресивних заходів впливу. Із цією метою в 2003 р. було створено Антикорупційний комітет, який займається не тільки розслідуванням корупційних злочинів, за які передбачена смертна кара, а й виконує також виконавчі функції. Досить сказати, що цей Комітет «підвів під розстрільну статтю» близько 1 200 чиновників різного рангу, частина з них покінчили життя самогубством. Понад 8 тисяч покинули країну.

Окрім найжорсткіших заходів у Китаї, використовують й профілактичні. Наприклад, ЦК Комуністичної партії Китаю забороняє займатися бізнесом і виступати агентами або радниками в цій сфері дітям і родичам керівних працівників. Така міра покликана обмежити корупцію у вищих ешелонах влади. Цій категорії осіб суворо заборонено утримувати розважальні заклади, що суперечать інтересам суспільства. Крім цього, у КНР діє «гаряча» телефонна лінія, за якою будь-який житель може анонімно повідомити про факти хабарництва або зловживання службовим становищем тих чи інших чиновників.

Висновки. Таким чином, аналіз чинних антикорупційних стратегій США, країн Європи та Азії відображає, що повністю викоринити корупцію не вдається жодній державі, проте суттєво знизити її поріг цілком можливо.

Література:

1. Подолько Е. Борьба с коррупцией – гарантия процветания Китая / Е. Подолько // Политический журнал. – 2008. – № 9(186). – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.politjournal.ru/index.php?action=Articles&dirid=67&tek=8223&issue=220>.
2. Декларация основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотреблений властью : принята Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи от 29 ноября 1985 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/power.shtml.
3. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.echr-base.ru/CED174.jsp>.
4. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции : принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.conventions.ru/view_base.php?id=382.
5. Сиротин А. Лечение заразной жадности: борьба с коррупцией в Сингапуре / А. Сиротин [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://center.sudanet.ru/?tag=сингапур>.
6. Фитцджеральд Д. Программа обеспечения безопасности свидетелей. Правоохранительная деятельность у США / Д. Фитцджеральд. – М., 1998. – С. 174–177.

Демьянчук Ю. В. Актуальные проблемы противодействия коррупции с учетом зарубежного опыта

Аннотация. Статья посвящена уровням публичных высказываний чиновников разного уровня государственного и муниципального управления, частного бизнеса и

общественной деятельности, ведь коррупция является отклонением в поведении. Исследования показывают, что, попадая в ситуации, когда с помощью взяток или других коррупционных действий должностные лица, бизнесмены и граждане могут решить свои проблемы, многие из них так и делают, то есть используют коррупцию для решений своих проблем, проблем своих семей или компаний частного бизнеса.

Ключевые слова: коррупция, зарубежный опыт, мировой опыт борьбы с коррупцией, модернизация стран, государственные чиновники.

Demyanchuk Y. Current problems of combating corruption, taking into account international experience

Summary. The article is devoted to the levels of expression of public officials of various levels of state and municipal government, private business and public activities, because corruption represented a deviation in behavior. Studies show that getting into a situation where through bribery or other corruption officials, businessmen and citizens to solve their problems, many of them have done, that use corruption for solutions to their problems, problems of their families or corporations, private businesses.

Key words: corruption, international experience, international experience of combating corruption, modernization of the country, government officials said.