

УДК 343.352(437.6+438)(477)

**А. Попок,  
В. Решота**

## **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ЧЕХІЇ ТА СЛОВАЧЧИНІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

**Розглянуто досвід державної антикорупційної політики Чехії та Словаччини. Визначено стан антикорупційної політики та основні проблеми, що досі залишаються невирішеними.**

**Ключові слова: корупція, запобігання та протидія корупції, Чеська республіка, Словацька республіка, антикорупційні механізми, державна політика боротьби з корупцією.**

У Центральній та Східній Європі значна увага приділяється прийняттю антикорупційних законів, які спрямовані на визнання кримінальними всього спектру діянь, що стосуються хабарництва; більшість країн також запровадило програми боротьби з корупцією на національному рівні. В Україні прийнято низку законів, спрямованих на боротьбу з корупцією, а також національні антикорупційні програми, затверджені указами Президента України. Однак стан поширення корупції в Україні залишається вкрай високим. За рівнем сприйняття корупції Україна займає передостаннє місце в Європі. Це зумовлює необхідність пошуків нових форм боротьби та протидії корупції.

Державна політика запобігання та протидії корупції в Україні потребує вжиття системних та послідовних заходів, в основу яких можна покласти антикорупційний досвід інших держав, зокрема Чеської республіки та Словацької республіки, які показали значні досягнення у сфері боротьби з корупцією, незважаючи на те, що корупція у цих державах була досить значною.

Метою запропонованої статті є проаналізувати досвід державної політики боротьби з корупцією в Чехії та Словаччині та виявити особливості її проведення та можливість використання позитивного досвіду в Україні.

Реалізація поставленої мети обумовила необхідність вирішення таких завдань:  
– проаналізувати еволюцію антикорупційної політики Чехії та Словаччини;  
– дослідити суть та зміст основних реформ, що зменшили рівень корупції у державах Центральної Європи;  
– виявити позитивні та негативні аспекти антикорупційних заходів урядів Чехії та Словаччини;  
– виявити перспективи використання досвіду Чехії та Словаччини у протидії та боротьбі з корупцією в Україні.

Підґрунтям для безпосереднього дослідження корупції як комплексного наукового поняття, вдосконалення заходів протидії та боротьби з корупцією стали роботи вітчизняних вчених Л. Аркуші, Л. Багрій-Шахматова, О. Бандурки, А. Гайдука, І. Голосніченка, О. Дульського, О. Кальмана, М. Камлика, Я. Кондрацьєва, М. Корнієнка, Г. Котович Н. Кузнецової, О. Мартиненко, Н. Матюхіної, М. Мельника, Я. Мишкова, С. Стеценка, О. Ткаченка, Є. Невмержицького, О. Прохоренка та інші. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальших досліджень корупції та антикорупційних заходів

Європейського Союзу.

За останні 20 років країни Центральної і Східної Європи накопичили достатньо досвіду для того, щоб можна було надати рекомендації про те, чого не треба робити в Україні в рамках боротьби із корупцією. Складення антикорупційної програми не повинно обмежуватися тільки планом заходів боротьби з корупцією та імплементацією Україною відповідних міжнародних конвенцій. Зусилля зі створення нової системи відомчих антикорупційних підзаконних актів також, ймовірно, будуть малоефективними.

У Центральній та Східній Європі значна увага приділяється прийняттю детальних антикорупційних законів, які спрямовані на визнання кримінальними всього спектру діянь, що стосуються хабарництва; більшість країн також запровадило програми боротьби з корупцією на національному рівні. Відповіддю на боротьбу з корупцією у багатьох країнах ЄС стало зростання кількості підзаконних актів, які є антикорупційними. Вони можуть збільшити обсяг паперової роботи посадових осіб, що не є продуктивним.

Із приводу оплати праці чиновників між Україною, Угорщиною, Словаччиною, Чехією та іншими країнами “Вишеграду”, Європейського союзу існує колосальна відмінність. Зокрема, в результаті адміністративної реформи і адміністративно-територіальної і взагалі реформи державної служби ці країни взяли курс на виховання цілого класу людей – як політиків, так і просто службовців без політичного статусу, які мають гідну плату за свою роботу, і тому боротьба з корупцією в цих країнах матиме свої результати якщо не зараз, то в довгостроковій перспективі, тому що люди цінуватимуть цю роботу, будуть цінувати право представляти людей і працювати на людей, виконувати “сервіс” для людей [1].

Боротьба з корупцією як один з головних пріоритетів уряду Чеської Республіки (далі – ЧР) ґрунтується на стратегії уряду в боротьбі з корупцією в період 2013 – 2014 рр. була затверджена постановою уряду № 39 від 16.01.2013 р. [2]. Стратегія підготовлена і представлена уряду заступником прем'єр-міністра, на кого було покладено завдання координатора та відповідального за реалізацію Стратегії.

Стратегія спрямована на зниження рівня корупції в Чехії, поступового прийняття заходів на основі збалансованого співвідношення попередження та придушення і прозорості процесу. Під час створення Стратегії були використані проекти Платформи Прозорих державних закупівель, Національної економічної ради і Консультативної ради міністра внутрішніх справ по боротьбі з корупцією [3].

Стратегія розділена на дві частини, а саме аналітичну та стратегічну. Аналітична частина складається з трьох розділів: сприйняття корупції, якісний аналіз економічних аспектів корупції, виявлення і розслідування корупції. Стратегічна частина містить основні стратегічні напрями. До них належать: професіоналізація державного управління, управління державним майном, зміцнення інструментів боротьби з корупцією в приватному секторі, зміцнення політичної системи та підвищення прозорості політичних партій, виявлення, розслідування і кримінального переслідування корупційних правопорушень, зміцнення антикорупційного клімату в чеському суспільстві, створення моніторингу корупції, боротьби з корупцією та координації дій антикорупційної політики, зміцнення ресурсів для реалізації антикорупційної політики, підвищення прозорості в державному секторі.

Окрім того, стратегічна частина Стратегії містить 10 пріоритетних напрямків уряду, до яких належать: Закон про цивільних службовців; Закон про конфлікт інтересів; Закон про вільний доступ до інформації; розкриття інформації про власників; захист свідків; фінансовий контроль та аудит; політика державної власності; стратегія та методологія державних закупівель; кримінальне переслідування; програми боротьби з корупцією.

До числа пріоритетних завдань серед інших 39 завдань, об'єднаних у п'ять розділів, можна виділити такі: державне управління; державні закупівлі; органи у кримінальному процесі; освіта; інше [4].

Однак на сьогодні боротьба з корупцією на центральному рівні Чеської Республіки ускладнена урядовою кризою та відставкою міністра відповідального за антикорупційну політику держави. Політична криза у Чехії викликає занепокоєння і в Брюсселі. Окремі оглядачі та політики вказують на початок кризи правничої системи, критикуючи зловживання поняттям депутатської недоторканності.

Представники Європарламенту О. Карас та Е. Брок закликали Єврокомісію ретельно перевірити чи відповідає ситуація в Чехії засадам ЄС. Консервативні депутати мали на увазі, зокрема, утворення нового уряду в Чехії, який аналітики охрестили “кишеньковим” урядом Президента М. Земана. Цій політичній події у Празі передувало падіння уряду П. Нечаса, який прийшов до влади влітку 2010 р. з великою антикорупційною програмою. П. Нечас був змушений піти у відставку через корумпованість багатьох міністрів, депутатів та інших політиків.

Уже навесні 2012 р. за хабар був засуджений на півтора року умовно міністр транспорту В. Барта, а підкуплений ним посланець, депутат нижньої палати парламенту Чехії, Я. Шкарка отримав два з половиною роки в'язниці за шахрайство. Однак Верховний суд скасував вирок, пославшись на те, що обидва скоїли злочин, перебуваючи в парламентській залі, тож на них поширюється депутатська недоторканність. За місяць поліція спіймала на гарячому – із великим хабаром (350 тисяч доларів) – впливового парламентаря й гетьмана одного з країв Д. Рата. А ще за місяць нижня палата видала слідству главу оборонного відомства Власту Парканову, якій інкримінують порушення конкурсних правил у розподіленні військових замовлень.

Кінець 2012 р. позначився арештом, судом і вироком посланцеві Роману Пекарку – п'ять років за ґратами за хабарництво. У червні 2013 р. Управлінням боротьби з організованою злочинністю (далі – УБОЗ) було взято під варту колишніх парламентарів П. Глухоржа, І. Фуксу та М. Шнайдра, які виміняли свої мандати за високі державні посади “від Петра Нечаса”. Прокурор І. Іштван кваліфікував такий обмін як корупційне діяння і закликав законодавців позбавити экс-прем'єра недоторканності.

Вердикт Верховного суду сплутав карти як політикам, так і правникам. Дехто вважає його помилковим, а дехто навіть антиконституційним. “Така ухвала, – пише в газеті “Mlada fronta Dnes” відомий адвокат В. Ласка, – означає, що в стінах парламенту можна коїти все: шантажувати, погрожувати, брати хабарі”. На думку празького судді Я. Шотта, Верховний суд, узявшись трактувати поняття “імунітет”, перебрав на себе повноваження Конституційного суду [5].

Як свідчить міжнародний, досвід боротьби з корупцією досягає успіху лише за умови її комплексності, коли вона охоплює якнайбільше сфер життєдіяльності держави, ведеться постійно та перебуває в центрі уваги як влади, так і громадськості. Така діяльність у більшості європейських країн, зокрема і в

Словаччині, проводиться системно і базується на основних принципах верховенства права, законності, системності, практичної спрямованості та радикальних заходів взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням та ін.

Розвиток внутрішньополітичної ситуації в Словачській Республіці наразі характеризується відносною стабільністю, що пов'язано з розстановкою сил відповідно до результатів чергових виборів до Національної Ради Словаччини.

Урядова прагматична коаліція, маючи більшість у словацькому парламенті, не мала суттєвих проблем з ухваленням Програми діяльності Уряду Словаччини на період 2010 – 2014 рр. та висловленням довіри Уряду Словаччини на чолі з Прем'єр-міністром Словаччини І. Радічовою. Уряд Словаччини, відповідно до його Програми, має досить амбіційні плани. Головними цілями нового уряду є ефективна економіка, боротьба з корупцією, створення нових робочих місць, створення умов для успішної підприємницької діяльності, активне громадянське суспільство, проведення реформ, спрямованих на покращення становища у сферах охорони здоров'я та освіти.

Особливістю антикорупційної політики у Словачській Республіці є те, що тут було ліквідовано Центральне координаційне управління боротьби з корупцією та Комітет боротьби з корупцією і створено відділ боротьби з корупцією Секретаріату Уряду Словаччини, основним завданням якого є координація дій міністерств та відомств у сфері боротьби з корупцією. Безпосередньо реалізацією заходів у межах Національної програми боротьби з корупцією займаються Управління боротьби з корупцією Президії поліцейського корпусу МВС Словаччини та Словацька інформаційна служба. Окрім цього, основні повноваження боротьби з корупцією перейшли від Міністерства фінансів до Міністерства юстиції Словаччини.

У структурі Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого належить проведення превентивних заходів та розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни [6]. Із метою отримання інформації про посадові злочини та локалізацію цього явища в правоохоронних структурах встановлено спеціальну телефонну лінію, на яку громадяни країни можуть повідомляти про відомі їм протиправні дії правоохоронців.

Із метою координації діяльності державних органів у сфері боротьби з корупцією на національному рівні та підготовки пропозицій щодо вдосконалення існуючої системи протидії цьому явищу в багатьох державах створено міжвідомчі комісії з представників профільних міністерств і відомств.

Одночасно в міжнародній інформаційній мережі “Інтернет” створено веб-сторінку, де охочі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів боротьби з корупцією в державних установах.

Щодо оцінки державної політики боротьби з корупцією, так, згідно з даними Transparency International Словаччина у 2012 р. займала 62 місце (з 176) щодо запобігання та протидії корупції [7].

Важливою проблемою антикорупційної політики є політичний тиск на поліцію. Зокрема, згідно з даними Transparency International міністри та політичні лідери, що були причетними до корупції у 2005 р. і 2006 р., так і не були притягнутими до відповідальності через “небажання” розслідування їхніх справ органами поліції.

Значною проблемою залишається питання фінансування політичних партій. Досі немає ефективних механізмів контролю за фінансуванням політичних партій та

контролю за їхніми витратами. Вимоги щодо декларування доходів кандидатів та організацій, що допомагають їм у виборчому процесі лежать поза правовим полем. Важливість цієї проблеми відображається у скандалах щодо політичних партій, а також вимогами Ради Європи щодо реформування у цій сфері. Окрім того, саме парламент здійснює контроль за витрачанням коштів на виборчі процеси, що створює конфлікт інтересів та неналежні механізми контролю.

Однією з найбільш корумпованих у Словаччині сфер залишається охорона здоров'я. Один з п'яти громадян цієї держави визнає давання хабара у сфері охорони здоров'я кожного року, зокрема щодо приділення більшої уваги та особливо догляду в лікарнях. Насторожує увагу й той факт, що 9 з 10 осіб, що давали хабар, робили це з власної ініціативи, ніж на вимогу лікарів. Це вказує на загальну поширеність давання хабарів у Словаччині.

Окрім того, істотною проблемою у сфері антикорупційної політики є ситуації щодо судочинства у Словаччині. Слабкість та залежність судової гілки державної влади визначається істотним впливом та втручанням з боку політиків, а також значним обсягом справ у судах, що зумовлено переходом до демократичного режиму державної влади. Це зумовлює затягування розгляду справ, а також постійні зміни законодавства.

Щодо деяких позитивних зрушень фахівці Transparency International вказують на:

- прозорість та підзвітність судочинства покращилась після обов'язкової публікації рішень судів у реєстрі судових рішень в мережі Інтернеті з 2012 р.;

- укладення публічних договорів (контрактів) стало більш прозорим через обов'язкове розміщення їх в Інтернеті, як і публікація усіх рахунків за ними. Це дозволить посилити контроль громадськості за урядовими витратами;

- крім того, обов'язковим стало проведення відкритих аукціонів щодо об'єктів вартістю більше, ніж 20,000 євро. Впровадження прозорих процедур державних закупівель та аукціонів призвело до значних заощаджень і допомогло помітно знизити дефіцит держбюджету. Перші результати вказують на те, що аукціони зберегли шість відсотків вартості таких об'єктів у ході проведення аукціонів;

- уряд також розпочав велику соціальну реформу, мета якої – запровадження єдиної ставки відрахувань на лікарняний, соціальний, пенсійний та інші фонди незалежно від джерела доходу;

- консолідація громадянського суспільства, так, після викриття високого рівня корупції у владі у Словаччині пройшли багатотисячні акції протестів проти корупції із вимогами зміни уряду.

Водночас необхідно проводити подальші реформи у сфері прозорості фінансування політичних партій, що зумовлює детальну звітність політичних сил про всі їх доходи та основних “донорів” фінансування. З метою контролю за цими процесами необхідним є створення незалежного органу. Доцільно зменшити політизацію державної служби Словаччини. Важливим є подальша судова реформа, що стосується необхідності публікації оцінки діяльності суддів та звітування про усі їхні доходи. Важливою сферою реформування є охорона здоров'я, зокрема прозоріші графіки проведення операцій, захист персональних даних пацієнтів. Важливо здійснювати контроль й щодо контрактів, що укладають лікарні із постачальниками лікарських засобів.

## Література

1. Ондрачка Д. Прозора Україна: втілення антикорупційних реформ та досвід Чеської Республіки в процесі європейської інтеграції [Текст] : аналіт. матер. / Д. Ондрачка, Л. Левандовська, Ю. Тищенко. — К. : Вістка, 2009. — 68 с.
2. From corruption to integrity — The government anti-corruption strategy for the years 2013 and 2014 // Government Resolution [Electronic source]. — 2013. — № 39. — 16 January. — 112 p. — Access mode : [http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014\\_FINAL.pdf](http://www.korupce.cz/assets/Strategy-2013-a-2014_FINAL.pdf).
3. Protikorupční strategie [Elektronický zdroj]. — Režim přístupu : <http://www.korupce.cz/protikorupcni-strategie-vlady/protikorupcni-strategie-104809>.
4. Boj proti korupci [Elektronický zdroj] / Ministerstvo vnitra České republiky. — Režim přístupu : <http://www.mvcr.cz/boj-proti-korupci.aspx>.
5. Чехія: корупція як засіб проти корупції [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/articles/all/chexiya-korupczyiya-yak-zasib-proty-korupczyiyi.html>.
6. Inštitúcie Slovenskej republiky proti korupcii [Elektronický zdroj]. — Režim přístupu : [http://www.uvzsr.sk/docs/info/korupcia/Institucie\\_Slovenskej\\_republiky\\_proti\\_korupcii.pdf](http://www.uvzsr.sk/docs/info/korupcia/Institucie_Slovenskej_republiky_proti_korupcii.pdf).
7. Transparency International: Slovakia [Electronic source]. — Access mode : <http://www.transparency.org/country#SVK>.

**A. Popok,  
V. Reshota**

### **PUBLIC POLICY OF COUNTERACTION AND COMBATING CORRUPTION IN CZECH REPUBLIC AND SLOVAKIA: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

**The experience of state anti-corruption policy of Czech Republic and Slovakia is investigated. The current state of anti-corruption policy and main problems, which are still unsolved is defined.**

**Key words: corruption, counteraction and combating corruption, Czech Republic, Slovak Republic, anti-corruption mechanism, state anti-corruption policy.**