

УДК 343.353(477)

В. А. Дем'янчук

**ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ  
ПОЛІТИКИ В ПОЛЬЩІ ТА НІМЕЧЧИНІ:  
УРОКИ ТА ЗАСТЕРЕЖЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ**

У статті досліджено досвід реалізації антикорупційної політики Польщі та Німеччини й можливості його застосування в Україні. Проаналізовано окремі напрями антикорупційної політики названих держав, а також систему спеціалізованих інституцій у сфері запобігання та протидії корупції. Визначено основні застереження щодо використання в Україні зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики, які обумовлені потребою захисту національних інтересів та індивідуалізації правових форм і методів залежно від ментальних особливостей українського народу. Акцентовано увагу на комплексності антикорупційної політики країн ЄС, що передбачає активне залучення до запобігання та протидії корупції інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: *антикорупційна політика, антикорупційне законодавство, реалізація антикорупційної політики, зарубіжний досвід, корупція, методи.*

**Постановка проблеми.** Формування будь-якого виду державної політики є комплексним, багатоетапним процесом, що відбувається з урахуванням декількох складових, одним з яких є вивчення зарубіжного досвіду та визначення можливості його застосування. Зарубіжний досвід в антикорупційній політиці використовується як функціональний інструмент формування національної політики у сфері запобігання та протидії корупції. На сучасному етапі рецепція такого досвіду є актуальною, адже численні законодавчі та організаційні новації у сфері протидії корупції в Україні, як показує практика, є недосконалими та не зовсім ефективними.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти реалізації антикорупційної політики в країнах Європейського Союзу (далі – ЄС) у різні часи досліджували О. Ю. Бусол, Д. Г. Заброда, О. О. Кашкаров, І. В. Коруля, М. І. Мельник, Д. Й. Никифорчук, А. І. Рибак, І. В. Чемерис та інші вітчизняні й зарубіжні вчені. Проте порівняльний аналіз антикорупційної політики Польщі та Німеччини не проводився, що вказує на актуальність теми дослідження.

На сьогодні не вирішеним залишається питання комплексності та послідовності антикорупційної політики України, оскільки законодавець робить акцент лише на її окремих аспектах (декларування доходів, розслідування справ тощо). Водночас інші важливі завдання (підвищення рівня правосвідомості громадян, прозорість діяльності влади тощо) залишаються поза увагою, що негативно позначається на протидії корупції.

**Формування цілей.** Метою статті є теоретико-правове дослідження досвіду реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині й визначення можливостей його застосування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами (далі – Угода про асоціацію), як зазначає І.А. Березовська, вимагатиме від

Україні вирішення низки правових проблем, пов'язаних зі створенням засад для дії норм Угоди про асоціацію в її внутрішньому правопорядку. Виконання Угоди про асоціацію за наявності відповідної політичної волі може започаткувати якісно новий етап інтеграції України з ЄС та стати чинником, що зумовить подальші напрями розвитку правової системи України [1, с. 184]. Убачається, що однією з таких проблем є недосконалість правових методів, які використовуються при реалізації антикорупційної політики держави, адже попри позиціонування достатньо адекватних цілей, її результативність, на жаль, залишається низькою.

На думку Н. В. Єфремової, правова інтеграція – це не тільки зміна структурних компонентів системи права, а й об'єктивні вияви функціонування правової системи, які можна визначити у вигляді трьох правових компонентів: доктринального (концептуального), нормативного та юридико-технічного (нормативно-технологічного). Саме в межах цих компонентів і здійснюється як правова інтеграція загалом, так і правове запозичення, зокрема [2, с. 72]. Варто акцентувати увагу на тому, що побудова незалежної демократичної держави та світові інтеграційні процеси потребують створення якісно нової системи управління, урахувавши як реалії сучасного життя й перспективи соціально-економічного розвитку, так і досвід управління в розвинутих країнах світу [3, с. 5]. Зрушення в цьому напрямі почалися з ухвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р) [4].

Якщо розглядати зарубіжний досвід через призму антикорупційної політики, то передусім слід висловити декілька застережень щодо його застосування, а саме:

- правові форми та методи запобігання й протидії корупції як у зарубіжних державах, так і в Україні залежать від менталітету громадян. Це треба враховувати при імплементації позитивного досвіду;

- антикорупційна політика може цілком виправдано вважатися однією із засад національної безпеки держави. У такому випадку не слід робити антикорупційну політику занадто публічною сферою діяльності влади, і тим більше впроваджувати практику, коли сторонні наднаціональні структури або інші міжнародні організації отримують право брати участь у боротьбі з корупцією в Україні;

- будь-який, навіть найбільш позитивний досвід у сфері реалізації антикорупційної політики, завжди є результатом міжінституціональної діяльності держави в різних сферах суспільного життя. Інакше кажучи, ефективна боротьба з корупцією – це не тільки досконале законодавство та система антикорупційних органів, а й ефективна політика держави у сфері соціального та пенсійного забезпечення, правого просвітництва, оподаткування та бюджетування тощо.

У дослідженні Н. П. Підбережик зазначає, що корупція не оминула держави ЄС. Вона не лише підтримує демократичні основи функціонування, але й негативно впливає на економічне становище держав Єврозони. На

сьогодні кожен четвертий з п'яти жителів ЄС вважає корупцію основною проблемою у своїй країні. Вартість збитків, які корупція завдає країнам ЄС перевищує 100 мільярдів євро на рік. Найбільші прояви корупції в ЄС прослідковується в Словаччині, Румунії, Італії, Латвії, Угорщині та Греції. У цих країнах існує безпосередній зв'язок між рівнем корупції та бюджетним дефіцитом [5, с. 158]. Отже, корупція притаманна не лише пострадянським державам чи державам з низьким рівнем розвитку. Убачається, що й в Україні можливо знизити або навіть викоринити корупцію.

Цікавим є досвід реалізації антикорупційної політики в Польщі, де діє Антикорупційна стратегія, головними цілями якої є: ефективне виявлення корупції, підвищення свідомості суспільства, заохочення етичної поведінки, реалізація сучасних механізмів боротьби з корупцією, посилення співробітництва між правоохоронними органами, удосконалення антикорупційного законодавства [6, с. 61].

Щодо організаційних засад реалізації антикорупційної політики в Польщі Д. Г. Заброта та О. О. Кашкаров зазначають, що в державі діє децентралізована модель формування антикорупційних інституцій, яка передбачає розподіл повноважень у сфері боротьби з корупцією між правоохоронними та іншими державними органами. За такою схемою частина повноважень у цій сфері поділяється між вищими органами державної влади (президент, парламент, уряд) та одним (декількома) державними органами, що виконують правоохоронні функції. Зокрема, при Президентові Польщі функціонує Департамент державного управління, який спільно з МВС забезпечує запобігання та протидію корупції [7, с. 124].

Також до організаційної структури належить Центральне антикорупційне бюро, метою діяльності якого є: боротьба зі зловживаннями влади та використанням привілеїв для досягнення особистої майнової користі. Окрім цього, у державі існують органи фінансової розвідки, які від правоохоронних органів отримують інформацію, необхідну для протидії корупції. Вказані органи мають можливість зіставити базу фінансових даних із базою даних про злочини. Така система дозволяє досить ефективно виявляти корупційні дії представників влади та вести результативну боротьбу з ними [8, с. 172].

Окрім Конституції та кодексів (кримінального, цивільного), що містять антикорупційні норми, у Польщі прийнято ще низку документів: Кодекс етики цивільної служби (2002 р.), який встановлює стандарти поведінки публічних службовців, Закони Польщі «Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження» (2000 р.), «Про право публічних замовлень» (2004 р.) тощо. Одночасно з прийняттям цих актів Центральне антикорупційне бюро запровадило такий напрям діяльності, як аналітична робота за результатами перевірок та моніторингу, який знаходить своє відображення у формуванні переліку корупційних ризиків [9, с. 719].

Неодмінним атрибутом антикорупційної політики Польщі є залучення до цього процесу громадськості. Зокрема, у державі створений та успішно функціонує Моніторинговий комітет з представників інститутів

громадянського суспільства, який здійснює громадський контроль за реалізацією антикорупційної політики. Сфера діяльності цього комітету досить широка: від виявлення та документування випадків корупції у владі – до проведення інформаційно-просвітницьких заходів з питань запобігання корупції. Окремим напрямом діяльності комітету є розробка пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та підзаконних актів [10].

Також дуже позитивним і змістовним є досвід реалізації антикорупційної політики Німеччини. В основу боротьби з корупцією в цій державі покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази злочинних угруповань. Генеральна лінія німецького уряду у сфері протидії корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державними службовцями своїм посадовим становищем. Серед антикорупційних механізмів, запроваджених у ФРН, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. При цьому запозичується досвід Ізраїлю, коли фірма, унесена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, а також стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів [11, с. 22].

Організаційними особливостями системи антикорупційних органів у Німеччині є наявність різних форм спеціалізованих суб'єктів, що займаються виявленням випадків корупції всередині самої системи, зокрема йдеться про Департаменти внутрішніх розслідувань [12, с. 26]. Це дуже актуально, адже не рідко самі посадовці, які мають боротися з корупцією, отримують неправомірну вигоду. Так, в Україні 20 вересня 2017 року викрито старшого слідчого управління фінансових розслідувань Києво-Святошинської обласної державної податкової інспекції ГУ ДФС в Київській області, який вимагав й отримав неправомірну вигоду в розмірі 20 тисяч доларів від керівника одного з товариств за не перешкоджання в здійсненні господарської діяльності вказаного товариства та не притягнення останнього до кримінальної відповідальності. Водночас найближчий родич підозрюваного є детективом НАБУ та розслідує справу «Роттердам плюс» [13].

Основою антикорупційної політики Німеччини без перебільшень можна назвати кадрову політику на найвищому рівні. Вимоги та обмеження до державних службовців є дуже жорсткими. Передусім вони пов'язані з обмеженням на підприємницьку діяльність або будь-яке інше сумісництво. Окрім цього, особи повинні отримати відповідний дозвіл вищої службової інстанції, яка ретельно перевіряє кожен кандидат. Але такі процедури компенсуються високим рівнем оплати праці державних службовців [14, с. 111]. Варто акцентувати увагу на тому, що в Німеччині дуже ретельно деталізовані та формалізовані питання отримання державними службовцями винагороди за будь-яку діяльність, що не входить до основного кола обов'язків, незалежно від того здійснюється вона за місцем служби чи поза нею. Зокрема, у законодавстві визначено граничний розмір такої винагороди в календарному році для окремих категорій державних службовців [15, с. 113].

Для України цей досвід можна застосувати до осіб, які займають найвищі державні посади, оскільки випадки використання таких посад у власних інтересах є системними й не залежать від політичної кон'юнктури. Так, гонорар В.Ф. Януковича за книгу, яка виявилася звичайним фотоальбомом, склав 16 мільйонів гривень [16]. У 2016 році народний депутат України С. А. Лещенко отримав гонорар 35 тисяч гривень від «Фонду Віктора Пінчука», який був розпорядником коштів фонду «Відродження» [17]. Отже, українській владі також слід замислитися над питанням суттєвого обмеження можливостей зловживання посадою, оскільки вони цілком можуть мати корупційне походження. До того ж варто переглянути й інші можливі корупційні ризики, які стають у нагоді політикам. Так, народний депутат України О. В. Ляшко опублікував інформацію про суттєві зміни в майновому стані на сайті Національного агентства із запобігання корупції. Згідно з оприлюдненою 24 жовтня 2017 р. політиком інформацією він тричі виграв у лотерею «Українська національна лотерея». Сума вигравшів становить 500 тисяч гривень [18].

Потрібно звернути увагу на той факт, що Німеччина, як і Польща, робить акцент на залученні громадськості до реалізації антикорупційної політики. Зокрема, відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини. Таке рішення було прийнято за результатами пілотного проекту, під час якого за чотири місяці до вказаного спецвідділу, який складається всього з дев'яти працівників прокуратури та 33 поліцейських, надійшло 184 повідомлення. Кримінальні справи було відкрито в 124 випадках, з яких 30 % стосується справ щодо корупції [19, с. 175].

**Висновки.** Теоретико-правове дослідження форм і методів реалізації антикорупційної політики в Польщі та Німеччині дозволяє дійти декількох висновків.

1. Встановлено, що антикорупційна політика Польщі – це гармонійне поєднання примусових, заохочувальних і просвітницьких заходів, порядок реалізації яких чітко регламентований, а мета й цілі реалізації – конкретно визначені. Міжінституціональний характер окремих напрямів антикорупційної політики Польщі створює можливість оперативної та комплексної впливати на прояви корупції, попереджати та виявляти їх, а досконалі механізми контролю та координації забезпечують результативність антикорупційної стратегії.

2. З'ясовано, що Німеччина, з притаманним їй педантизмом, формує власну антикорупційну політику за допомогою комплексного підходу, який враховує державні та суспільні інтереси. Такий баланс дозволяє досягнути дуже високих показників у боротьбі з корупцією. Держава не лише намагається встановити жорсткі вимоги до державних службовців та суворе покарання за корупцію, а й впливає на ті чинники, які зумовлюють її виникнення та утвердження в суспільстві. Звичайно, що велика доля успіху полягає у високому рівні правової культури громадян цієї держави, який формувалася століттями.

3. Доведено, що застосування в Україні позитивного досвіду запобігання та протидії корупції, зокрема й досвіду досліджених країн, має відбуватися з урахуванням таких застережень: при використанні вказаного досвіду слід враховувати: 1) ментальні особливості української нації та рівень правової культури й правосвідомості її громадян; 2) той факт, що антикорупційна політика є елементом політики у сфері національної безпеки, тому форми та методи її реалізації не повинні бути доступні загалу; 3) подолання корупції не можливе без інституціональних змін в державному управлінні, тобто реформування та модернізації вказаної сфери.

4. Убачається, що перспективним напрямом подальших наукових пошуків у цій сфері є питання розробки алгоритму впровадження позитивного досвіду реалізації антикорупційної політики країн ЄС в Україні, оскільки від ефективності форм та методів його імплементації залежить результативність запроваджених новацій.

#### **Використані джерела:**

1. Березовська І. А. Вплив Угоди про асоціацію з Євросоюзом на правову систему України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. № 100. С. 179–185.
2. Єфремова Н. В. Українсько-європейська правова інтеграція у доктрині конституційного права: до історико-правового досвіду. *Вісник Центральної виборчої комісії*. 2016. № 1 (33). С. 72–76.
3. Державне управління в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія (Моніторинг наукових досліджень і розробок) : навч. посіб. Ужгород : Ліра. 2007. 343 с.
4. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page2/print?text=%E3%EF%F0%E0%E2%EB%V3%ED%ED%FF> (дата звернення: 02.11.2017).
5. Підбережник Н. П. Управлінські механізми запобігання та протидії корупції у країнах ЄС: досвід Польщі. *Ефективність державного управління*. 2013. № 6. С. 158–165.
6. Бусол О. Ю. Національні антикорупційні стратегії та участь громадськості в протидії корупції у країнах центральної та східної Європи. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2013. № 6. С. 61–64.
7. Заброта Д. Г., Кашкаров О. О. Основні моделі державних інституцій, відповідальних за реалізацію державної антикорупційної політики. *Форум права*. 2013. № 4. С. 121–126. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILA=&2\\_S21STR=FP\\_inde x.htm\\_2013\\_4\\_23](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=FP_inde x.htm_2013_4_23) (дата звернення: 04.11.2017).
8. Коруля І. В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. С. 170–173.
9. Рибак А. І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект. *Гілея: науковий вісник*. 2011. № 50. С. 717–725.
10. Program zwalczania korupcji. Strategia antykorupcyjna. II etap wdrażania 2005-2009, Warszawa. 2005. 26 s. URL: <http://www.antykorupcja.gov.pl/ak/strategia-antykorupcyjn/2515,Strategia-Antykorupcyjna-II-etap-wdrażania.html> (дата звернення: 08.11.2017).

11. Власова Г., Ляшук О. Протидія корупції: досвід деяких країн Європи. *Сучасний стан протидії корупції: досвід Чехії, України, Польщі, Словаччини* : матер. Міжнар. наук-практ. конфер. (м. Київ, 9-10 трав. 2017 р.). Київ : Нац. акад. прокуратури України, 2017. С. 21-23.

12. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Київ: ОЕСД. 2007. 131 с.

13. Брат детектива НАБУ попався на хабарі в 20 тисяч доларів. URL: <http://ua1.com.ua/society/brat-detektiva-nabu-popavsya-na-habari-v-20-tis-dolariv-35051.html> (дата звернення: 02.11.2017).

14. Мельник М. І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією. *Право України*. 1997. № 11. С. 111-115.

15. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 110-118.

16. Книга за которую писатель Янукович получил 16 миллионов гонорара оказалась фотоальбомом. URL: [https://censor.net.ua/photo\\_news/266146/kniga\\_za\\_kotoruyu\\_pisatel\\_yanukovich\\_poluchil\\_16\\_millionov\\_gonorara\\_okazalas\\_fotoalbumom\\_fotoreportaj](https://censor.net.ua/photo_news/266146/kniga_za_kotoruyu_pisatel_yanukovich_poluchil_16_millionov_gonorara_okazalas_fotoalbumom_fotoreportaj) (дата звернення: 02.11.2017).

17. Лещенко задекларував гонорари від Пінчука і газети Moscow Times. URL: [https://espreso.tv/news/2017/04/02/leschenko\\_zadeklaruvav\\_gonorary\\_vid\\_pinchuka\\_i\\_zhurnalu\\_moscow\\_times](https://espreso.tv/news/2017/04/02/leschenko_zadeklaruvav_gonorary_vid_pinchuka_i_zhurnalu_moscow_times) (дата звернення: 08.11.2017).

18. «Щасливчик» Ляшко задекларував вигравів у лотереї на пів мільйона гривень. URL: <https://tsn.ua/politika/schaslivchik-lyashko-zadeklaruvav-vigrashiv-u-lotereyi-na-pivmilyona-griven-1021615.html> (дата звернення: 02.11.2017).

20. 19. Никифорчук Д. Й., Бусол О. Ю. Вимір та оцінювання рівня корупції. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 173-179.

*Стаття надійшла до редколегії 25.11.2017*

### **Демьянчук В. А. Опыт реализации антикоррупционной политики в Польше и Германии: уроки и предостережения для Украины**

В статье исследован опыт реализации антикоррупционной политики Польши и Германии и возможности его применения в Украине. Проанализированы отдельные направления антикоррупционной политики указанных государств и система специализированных институтов в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Определены основные предостережения относительно использования в Украине зарубежного опыта реализации антикоррупционной политики, которые обусловлены необходимостью защиты национальных интересов и индивидуализацией правовых форм и методов, в зависимости от ментальных особенностей украинского народа. Акцентировано внимание на комплексности антикоррупционной политики в странах ЕС, предусматривающей активное привлечение к предотвращению и противодействию коррупции институтов гражданского общества.

Ключевые слова: *антикоррупционная политика, антикоррупционное законодательство, реализация антикоррупционной политики, зарубежный опыт, коррупция, методы.*

**Demyanchuk V. Experience on Implementation of Anticorruption Policy in Poland and Germany: Lessons and Precautions for Ukraine**

The author of the article has researched the experience of implementing the anti-corruption policy of Poland and Germany and the possibilities of its application in Ukraine. At the present stage, the reception of such an experience is relevant, since numerous legislative and organizational innovations in the field of combating corruption in Ukraine, according to the practice, are imperfect and ineffective. Nowadays, the issue of the complexity and consistency of anti-corruption policy of Ukraine remains unresolved, as the authorities focus only on its particular aspects (declaration of incomes, investigation of cases, etc.). At the same time, other important tasks (increasing the level of citizens' legal awareness, transparency of government activities, etc.) remain neglected, which negatively affects the fight against corruption. The objective of the article is theoretical and legal study of the experience of implementing anti-corruption policy in Poland and Germany and determining the possibilities of its application in Ukraine. Some directions of anti-corruption policy of the specified states and the system of specialized institutions in the field of preventing and countering corruption have been analyzed. The main precautions regarding the use of international experience in the implementation of anti-corruption policy in Ukraine have been determined. They are due to the need to protect national interests and the individualization of legal forms and methods depending on the mental characteristics of Ukrainian people. They include: taking into account the mental characteristics of Ukrainian nation and the level of legal culture and legal awareness of its citizens; taking into account the fact that anti-corruption policy is an element of national security policy, therefore the forms and methods of its implementation should not be publicly available; inability to overcome corruption without institutional changes within public administration, that is, reforming and modernization of this sphere. The emphasis has been paid on the complexity of the anti-corruption policy of the EU countries, which provides the active involvement of civil society institutions into preventing and combating corruption. It has been established that Polish anti-corruption policy is a harmonious combination of compulsory, encouraging and educational measures, the procedure of the implementation of which is clearly regulated, and the purpose and objectives of the implementation are specifically defined. It has been found out that Germany, with its pedantic character, forms its own anti-corruption policy through an integrated approach that takes into account state and social interests. The state tries not only to impose strict requirements for state officials and strict punishment for corruption, but also influences those factors, which determine its occurrence and establishment in the society.

Key words: *anti-corruption policy, anti-corruption legislation, implementation of anti-corruption policy, international experience, corruption, methods.*

УДК 342.9:347.956(477)

**В. І. Теремецький**

**ВИМОГИ ДО АПЕЛЯЦІЙНОЇ СКАРГИ В  
АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ  
УКРАЇНИ**

У статті розглянуто вимоги, що ставляться до апеляційної скарги в адміністративному судочинстві України та вказано, що правильне її складання як за формою, так і за змістом, опис всіх обставин, доводів і доказів, а також подання