

*О. М. Халковський,
здобувач,*

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ДОСВІД ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У ЗАРУБІЖНИХ КРАНАХ

У статті розкрито зарубіжний досвід боротьби з корупцією та запропоновано напрями його використання щодо формування антикорупційної стратегії в Україні.

The article deals with foreign experience in combating corruption and suggests directions for its use of anti-corruption strategy in Ukraine.

Ключові слова: корупція, модель корупції, антикорупційний досвід, антикорупційна стратегія.

Key words: corruption, model of corruption, anticorruption experience, anticorruption strategy.

Необхідною передумовою становлення та розвитку ефективної вітчизняної економіки є вирішення низки перепон, серед яких однією з найбільш деструктивних є широко застосовувана корупційні схеми.

Корупція продовжує лишатися однією із найгостріших проблем розвитку країн постсоціалістичного простору. Вона призводить до системних та глибоких втрат як для суспільства, так і для держав. Корупційні прояви дестабілюють процеси суспільного розвитку, призводять до розкрадання національного багатства, до підриву економічних зусиль у цілому. Корупція як непередбачуваний, непрогнозований фактор відочує ділових людей від інвестицій, породжує надлишкові витрати для бізнесу та гальмує економічне зростання.

За загальним визнанням проблема корупції є перезрілою для нашої країни. Про повсюдний масштаб цього явища свідчать як самі громадяни України (86 % вважають корупцію "дуже поширеною" в Україні), так і "корупційні рейтинги" міжнародних організацій (за даними "Трансперенсі інтернешнл" за 2009 рік наша країна за рівнем корупції опустилася на 146 місце з 180 країн світу й поділяє його із Росією, Камеруном, Екватором, Кенією, Сьєрра-Леоне й Зімбабве).

Саме тому міжнародне співтовариство, його органи надають особливого, пріоритетного значення об'єднанню зусиль у боротьбі з корупцією, що відповідно породжує потребу додаткових наукових досліджень даного суспільно загрозливого явища.

Теоретико-методологічні аспекти проблеми корупції в економічних відносинах досліджували такі вітчизняні та закордонні науковці, як І. Марзур, З. Варналій, В. Задорожний, Є. Невмержицький, С. Проява, В. Берестень, В. Засанський, В. Кириленко, Т. Ковальчук. У наукових працях даних дослідників достатньо глибоко розгля-

нуто питання виникнення та протидії корупції. Проте відсутність суттєвого прогресу не відчувається ані у сфері боротьби з корупцією, ані у створенні належних умов для запобігання її виникненню, що обґрунтовує потребу детального аналізу та пошуку нових антикорупційних механізмів в умовах кризи. Відповідно одним з напрямів інтенсифікації протидії корупції та формування антикорупційної стратегії держави є вивчення досвіду країн світу у боротьбі з корупцією та використання його при розробці рекомендацій щодо шляхів зменшення обсягів корупції в Україні.

Отже, метою даної статті є вивчення зарубіжного досвіду боротьби з корупцією та використання його при розробці рекомендацій щодо шляхів зменшення обсягів корупції в Україні.

Урахуванням особливостей історичного розвитку країн, їх географічних особливостей та властивих їм корупційних проявів дає підстави дослідникам виділяти кілька моделей корупції, поіменованих у даній класифікації назвою певного континенту. Так, Є. Невмержицький розглядає [3]:

— західноєвропейську модель, для якої характерний низький рівень корупції. Високий рівень цивільної культури та правосвідомості породжують сприйняття суспільством корупції як певної аномалії, пов'язаної з порушенням закону. До даної моделі варто віднести такі європейські країни, як Швейцарія, Франція, Фінляндію, Нідерланди;

— азіатську модель. Корупція тут пов'язана з історією, культурою, традиціями, що зумовили функціонування держави. Цей різновид корупції, на відміну від попереднього, можна назвати соціальним. Це означає, що корупційні відносини найтісніше переплітаються з іншими соціальними відносинами: сімейними, земельними, етнічними, корпоративними та ін. Тут працюють вікові традиції, наприклад,

пов'язані з бакшишем у Середній Азії чи практикою вибудовування довгострокових ділових і політичних відносин, що існують у деяких східноазіатських країнах;

— африканську модель. Для цієї моделі характерна ситуація, коли влада "продається" групі основних економічних кланів, що домовилися між собою або політичними засобами забезпечує надійність їх існування. Перехід до цієї моделі можливий за таких умов:

— політична влада в країні залишається неконсолідованою;

— фінансово-бюрократичні групи під тиском інстинкту самозбереження припиняють протистояння й домовляються;

— формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово-бюрократичними групами і частиною політичної еліти.

Для країни це означає деградування економіки, задовольняючи тільки найголовніші потреби населення з метою уникнення соціальних потрясінь й забезпечуючи інтереси вузької олігархічної групи;

— латиноамериканську модель. Уряд надає можливість "тіньовим" і криміналізованим секторам економіки досягти могутності, порівнюваної з державною. З цим явищем, яке стало державою у державі, боротися найважче.

Узагальнення результатів досліджень феномена корупції свідчить, що сьогодні не існує чітко визначених для всіх правових систем єдиного розуміння сутності та змісту корупції. Проте міжнародна спільнота все одно шукає щось спільне для країн з різним рівнем розвитку і культури, відокремлюючи найбільш характерні і загальні ознаки й особливості. Саме це було зроблено в правових актах міжнародних і регіональних організацій.

Так, перша міжнародна конференція з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією пройшла ще у 1982 р. у Вашингтоні. З того часу з інтервалом в два-три роки такі форуми проводяться систематично. Окрім цього, такі питання неодноразово розглядалися та-кож на саммітах глав розвинених країн світу. Кожна з проведених конференцій зробила свій внесок у інтенсифікацію зусиль у боротьбі з корупцією і використання у цій діяльності досвіду окремих країн, зміцнення міждержавної взаємодії, пов'язаної з корупційними діяннями.

У 1989 р. в Гаазі (Нідерланди) під егідою ООН відбувся міжнародний семінар з проблем корупції у сфері державного управління, результати якого стали передумовою розгляду цієї проблеми на Восьмому конгресі ООН. У резолюції конгресу зазначалось, що корупція серед державних посадових осіб може призвести до знищення ефективності всіх видів урядових програм, ускладнити розвиток і створити загрозу для окремих осіб та груп людей.

Значна увага приділялось питанням посилення боротьби з корупцією, яка сьогодні стала фактично міжнародною проблемою, приділяється Співдружності Європейських країн. Створена Радою Європи так звана міждисциплінарна група з протидії корупції (МГК) пра-

цює під керівництвом Європейського комітету з кримінальних проблем. Саме цією групою разом з Європейським Союзом розроблено програму "Восьминіг", в якій беруть участь 16 країн Східної Європи, у тому числі Росія і Україна. Ця Програма є першою спробою дати реальний бій корупції у Центральній та Східній Європі.

Таким чином, слід констатувати, що світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну із найбільших загроз для правопорядку, демократії, прав людини, чесності та соціальної справедливості. Загально-визнано, що вона заважає економічному розвитку та становить реальну загрозу моральним засадам суспільства. Створено також відповідну правову базу для посилення боротьби з цим антисуспільним явищем.

Багатьом країнам, які входять до першої десятки найменш корумпованих держав, вдалося створити ефективні механізми протидії корупції. До таких країн належать: Франція, Фінляндія, Данія, Швеція, Нідерланди, Німеччина, Норвегія, Австрія, Сінгапур, Швейцарія, Ізраїль, США, Австрія. Розглянемо деякі особливості організації антикорупційної діяльності в таких країнах. Перш за все, слід визначити, що корупція усвідомлюється урядом цих країн як серйозна проблема національної безпеки. При цьому корупція розглядається як зовнішня і внутрішня загроза та поділяється на політичну та економічну. Розвиток політичної корупції породжує безконтрольність політичної ситуації в країні і являє собою загрозу демократичним інститутам і балансу різних гілок влади. Економічна корупція знижує ефективність ринкових інститутів і регулюючої діяльності держави. Важливо підкреслити, що зусилля з обмеження корупції в цих країнах, як правило, інституціоналізовані та масштабні.

Як відомо, найменш корумпованою країною у світі є Фінляндія. Авторитетна міжнародна організація Transparency International вже кілька років поспіль віддає їй почесне останнє місце. У Фінляндії, втім, як і в інших розвинених демократіях, чесна влада — це система взаємодії права, громадянського суспільства, традицій і цінностей нації. Чесна влада не залежить від персоналії — ніхто з кандидатів на жодну з державних посад не може оголосити себе її гарантом, але всі політики зобов'язані служити їй.

Дуже часто основним чинником для чесної влади називають рівень зарплат державних чиновників. Звісно, у Фінляндії ці зарплати відрізняються від українських чи російських. Але вони аж ніяк не надхмарні — дозволяють жити достойно, хоча не розкішно. Зарплати співробітників фінської держадміністрації — не найвищі серед країн ЄС, вони менші, ніж у приватному бізнесі. Тому високий рівень зарплати держслужбовців — це не вирішальний антикорупційний чинник. Важливе значення у Фінляндії має етика поваги до роботи та неповаги до хитрощів, спритності, нечесності. Фіни вважають, що взяти хабар — означає втратити самоповагу. Навіть, якщо ніхто не знає про це, оскільки почуватиметеся залежним від людини, яка підмовила вас на нечесний вчинок. А це суперечить фінській етиці поведінки.

У Іспанії протидія корупції здійснюється спеціальною прокуратурою з боротьби з економічними злочинами, пов'язаними з корупцією. Кримінально карними вважаються наступні діяння: незаконне використання службової інформації; розтрата державного майна; посадова підробка; здирицтво під час виконання службових обов'язків; використання службового становища для надання тиску на посадових осіб; комерційні справи.

Системний досвід боротьби з корупцією у Франції бере початок у 1993 р., коли у складі Міністерства юстиції Франції була створена Центральна служба по боротьбі з корупцією. На неї покладені такі важливі функції, як централізація інформації, необхідної для попередження (виявлення) фактів активної та пасивної корупції, зловживання службовим становищем як з боку державних службовців, так і приватних осіб, хабарництва, дій у корисливих цілях. Центральна служба інформує Прокурора республіки для проведення розслідування.

Заслуговує на увагу всебічна регламентація відповідальності за хабарництво Кримінальним кодексом Франції. Під хабарництвом у законі розуміється незаконне одержання, вимагання подарунків, презентів, обіцянок чи будь-яких інших переваг для скоєння дій, що входять до повноважень службової особи. При цьому ці форми хабарництва караються однаково суворо: десятьма роками тюремного ув'язнення і штрафом до одного мільйона франків. Відповідно до Закону № 2000-595 від 30 червня 2000 р. передбачається кримінальна відповідальність у вигляді 10 років тюремного ув'язнення й штрафу (приблизно 100 тис. євро) за факт пропозиції будь-якого виду винагородити чиновником іноземної держави або міжнародної організації, незалежно від того, пов'язане це з виконанням або утриманням від виконання дії в рамках його функціональних обов'язків.

Для нас певний науковий і практичний інтерес представляє такий різновид хабарництва, як торгівля впливом. Французький Кримінальний кодекс 1992 р. встановлює, що торгівля впливом має місце тоді, коли шляхом зловживання своїм службовим становищем публічна особа і навіть приватна особа добиваються одержання від державного органу влади посади, вигідних операцій або будь-якого іншого вигідного для хабародавця рішення. Наприклад, система державної служби Франції передбачає наступні превентивні заходи щодо протидії корупції серед державних службовців і кадрів суспільної служби, функції яких піддані ризику корупції:

— ці категорії державних службовців зобов'язані повідомляти про своє майно й доходи у незалежні інстанції;

— створені правові й організаційні основи, що забезпечують всебічну прозорість декларації про доходи й майно високопоставлених службовців держпарату;

— розроблені форми подачі інформації громадськості про угоди, підписані адміністративними установами або про дозволи, видані ними;

— введені заборони на безпосеред-

ню оплату штрафу на місці за порушення правил дорожнього руху тощо.

На нашу думку, це один з найдієвіших механізмів боротьби з корупцією і його запровадження в Україні мало б позитивні наслідки.

Підвищення ефективності боротьби з корупцією розглядається як одне з найважливіших завдань уряду Польщі. З цієї метою Рада Міністрів у 2002 р. прийняла програму "Безпечна Польща", яка визначає стратегію боротьби поліції зі злочинністю й корупцією. У польському законодавстві корупція трактується як одержання або бажання одержати майнову або іншу вигоду при виконанні службових обов'язків; заступництво, яке надає посадова особа будь-кому у вирішенні його справ (протекція); дії, що завдають шкоди суспільним або приватним інтересам через перевищення повноважень або невиконання обов'язків. Антикорупційна політика Польщі передбачає наступні пріоритетні напрямки: формування за допомогою громадських організацій відповідної думки в суспільстві, що створює сприятливі умови для антикорупційної діяльності; зміну суспільної думки щодо корупції як соціального явища; здійснення підтримки незалежних засобів масової інформації в сфері протидії корупції; підвищення рівня прозорості в діяльності владних структур; забезпечення розкриття злочинів, пов'язаних з корупцією, шляхом удосконалення діяльності органів карного переслідування й правосуддя; пошук нових, більш ефективних методів боротьби з корупцією, підвищення ролі контрольних органів і правосуддя; розробка механізмів реалізації прийнятих правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією.

В основу боротьби з корупцією у Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед, фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення "відмивання" "брудних" грошей. Особливо слід виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. євро за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить внесок до банку у розмірі понад 50 тис. євро, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи.

Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає у тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем. Максимально удосконалена нормативна база щодо прийняття державними службовцями подарунків. Як виняток, дозволяється отримати подарунок, вартість якого не перевищує 20 євро. Але і в такому випадку державний службовець повинен доповісти про це своєму керівнику, який з урахуванням обставин може прийняти одне з двох рішень: або залишити подарунок у службовця, або зобов'язати його у встановленому порядку здати цей подарунок державі.

Серед інших антикорупційних ме-

ханізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати створення реєстру корумпованих фірм. У даному разі Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його сутність полягає у тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів. Такі заходи, за оцінками парламентарів та урядовців, повністю себе виправдовують.

У науковій літературі Німеччини прийнято поділити корупційні діяння на три групи.

Ситуативна корупція — це, як правило, спонтанні дії, що відбуваються без планування і є неадекватною реакцією на безпосередньо проведену службову дію на чийсь користь поза законом та норм або таку, що безпосередньо відбувається за корупційною дією.

Структурна корупція — має місце, коли продажність політиків службовців та інших посадовців субсидується протягом тривалого часу або якщо корупція має неодноразовий характер.

Корупція як складова частина організованої злочинності є найвищою й найбільш небезпечною формою корупції. Вона виявляється в діях організованої злочинності, що мають на меті поставити державні, суспільні, економічні та політичні установи під контроль злочинних організацій. При цьому виді корупції діють потужні й розгалужені злочинні організації, що розповсюджують свій вплив не тільки на окремі німецькі землі, а й на всю територію країни. Найбільш виразно це проявляється при розподілі державних контрактів на будівництво великих об'єктів, таких як аеропорти, автомагістралі, очисні споруди, зброя та устаткування для армії, флоту та поліції, спортивні об'єкти та концертні зали.

Прикладом комплексної боротьби проти корупції є антикорупційна стратегія Нідерландів. У цій країні існує постійна звітність та гласність у питаннях виявлення корупції та обговорення наслідків-покарань за корупційні діяння. Розроблена система моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних та суспільних організаціях та жорсткого контролю за діяльністю посадових осіб. Основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати у державних організаціях та втрата соціальних пільг, котрі надає державна служба, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування. Шкала покарань включає також штрафи та відсторонення від виконання обов'язків. У всіх значущих організаціях, наприклад, у міністерствах, існують служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил та наслідків таких порушень; організована система підбору осіб на посади, небезпечні з точки зору корупції; матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, в обов'язковому порядку стають доступними для громадськості.

Як і Нідерланди, однією з достат-

ньо вільних від корупції країн залишається Ізраїль. Це забезпечується системою певного дублювання моніторингу за можливими корупційними діями. Такий контроль здійснюється урядовими організаціями та спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежного від міністерств та інших державних відомств. Ці організації досліджують можливі корупційні прояви, а у випадку їх виявлення інформують органи розслідування. Причому отримана інформація повинна в обов'язковому порядку доводитись до громадськості. Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чиї чиновники можуть бути втягнуті в корупцію.

Важливу антикорупційну роль відіграють засоби масової інформації. Кожен чиновник цієї країни добре знає, що найнебезпечнішим для його політичної кар'єри є обвинувачення в корупції, що з'явилося в солідній газеті. Слід також відзначити, що в Ізраїлі, з огляду на значні соціальні пільги для чиновників та безжалюгідно їх покарання при виявленні корупції, низова корупція практично відсутня.

Історичний аналіз законодавчого регулювання в Англії свідчить, що перший закон про продаж посад був прийнятий ще в 1809 р. Окрім цього, у англійському законодавстві на шляху боротьби з корупцією передбачається кримінальна відповідальність за одержання незаконної винагороди в публічних організаціях; підкуп під час виборів парламенту або місцевих органів влади; підкуп посадової особи; дача хабара з метою схилити посадову особу діяти всупереч його штатним посадовим обов'язкам; вимагання матеріальних цінностей, з метою спонукання представника публічної організації до дії або бездіяльності в рамках його компетенції як члена або службовця публічної організації; за підкуп, пов'язаний з договорами, що укладаються з урядовими або публічними організаціями, а також з їхніми представниками; підкуп з метою одержання почесних нагород; підкуп суддів чиновників; підкуп з метою одержання якої-небудь посади; неуповноважене поширення службової інформації; невиконання обов'язків; недбалість при виконанні обов'язків; порушення довіри й обман; зловживання владою; невинуватданість бездіяльність посадової особи.

На особливу увагу у світі визначення країни, досвід антикорупційної політики якої є найбільш придатним для України, є, на нашу думку, Грузія. Ця країна обрала більш радикальну стратегію протидії корупції — гранично можливе зменшення ролі держави в регулюванні суспільних процесів. Вочевидь, головною метою цих заходів була необхідність докорінно покращити інвестиційний клімат в країні, досягти бурхливого розвитку приватного сектора. Логіка цього підходу передбачала скорочення державного апарату, максимальне роздержавлення власності, реформи податкової та митної систем, створення вільних економічних зон. Про успішність цієї політики свідчить високе 11 місце Грузії у рейтингу Світового банку "Doing business" за 2010, тоді як Україна посідає там лише 142 місце зі 180 країн світу [5].

Внаслідок радикальної політики Грузія досягла вражаючого антикорупційного ефекту — у рейтингу "Трансперенсі Інтернешнл" за чотири останні роки вона піднялася зі 124 місця на 67, і перебуває нині на рівні країн Євросоюзу. Запорукою успіху стало радикальне скорочення державного апарату: з 18 міністерств залишилось 13 (відбулося скорочення персоналу на 35%), із 52 державних служб залишилось 34 (50% скорочення персоналу). Прикладом реформи інституції влади стала ліквідація влітку 2004 року дорожньої поліції та створення патрульна поліція.

Корінних змін зазнала дозвільна та податкова системи Грузії. Для покращення умов ведення бізнесу були скасовані: ліцензійні й реєстраційні збори; державні мита; консульські, тендерні, виконавчі збори; збори з відстрочки обов'язкової військової служби; збори за користування природними ресурсами; збори за очистку житлової території; збори з дозволів на будівництво і перевезення тощо. Існує законодавча заборона на збільшення кількості ліцензій і дозволів, на створення нових регуляторних органів. Кількість державних ліцензій, які потрібно було отримати в Грузії для початку будь-якого виду економічної діяльності, зменшилася увосемікро, кількість податків — з 22-х до 7. Нині податкова система Грузії складається з податку на доходи фізичних осіб; податку на додану вартість; соціального податку; податку на прибуток підприємств; акцизів; майнового податку; податку на гральний бізнес.

Отже, досвід розвинених країн у протидії корупції засвідчує, що найбільшу ефективність у боротьбі з корупцією виявляють ті країни, які підходять до вирішення проблеми комплексно та надзвичайно принципово. Узагальнюючи практику реформ, спрямованих на протидію корупції, можна виділити наступні обов'язкові передумови здійснення антикорупційної стратегії в Україні: наявність політичної волі вищого керівництва держави; наявність компетентних урядових та неурядових експертів; наявність команди, яка спроможна це зробити по вертикалі; громадська підтримка. При цьому для поліпшення спроможності України протидіяти корупції необхідно об'єднати ці чотири компоненти разом.

Література:

1. Берестень В.И. Коррупция и ее общественная опасность: учеб. метод. пособие / В. И. Берестень. — Мн.: РИВШ, 2005. — 166 с.
2. Мазур І. Детінізація економіки України як пріоритет економічної безпеки України // Стратегічні пріоритети. — 2008. — № 3(8). — С. 76—83.
3. Невмержицький Є. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія. — К.: КНТ, 2008. — 368 с.
4. Проєва С.М. Економізація корупції. Механізм протидії: монографія / С.М. Проєва. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. — 159 с.
5. Круглий стіл "Прийнятність грузинського антикорупційного досвіду для України". — Режим доступу: <http://www.ned.org>
Стаття надійшла до редакції 19.01.2011 р.