

УДК 343.352(1–2/–3)

Ю. Лавренюк

ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У КРАЇНАХ АЗІАТСЬКО-ТИХООКЕАНСЬКОГО РЕГІОНУ

Досліджено досвід країн азіатсько-тихоокеанського регіону (Гонконг, Республіка Корея, Сінгапур, Тайвань) у протидії корупції в органах державної влади та управління. Розглянуто та проаналізовано правові механізми, що сприяють зниженню рівня корупційних проявів. Обґрунтовано можливості його застосування в Україні. А також запропоновано різноманітні заходи щодо вдосконалення діяльності у сфері протидії корупції.

Ключові слова: корупція, протидія, “азіатські тигри”, зарубіжний досвід, органи державної влади, державне управління, державна служба.

Проблема запобігання та протидії корупції – один із пріоритетних напрямків діяльності державних органів усіх рівнів. Досягнення та успіхи політичних і економічних реформ, що були ініційовані владою в нашій державі, залежить від різних чинників, насамперед від ефективної роботи органів державної влади. Однак чи не найголовнішим фактором їх гальмування є корупція. Так вважають в усьому світі. Тому Україна, маючи ще недостатньо вагомий результати у подоланні цього явища, має більш активну уваги приділити успішним міжнародним практикам та їх впровадженню.

Перекладів іншомовних джерел із питань протидії корупційним проявам у системі державного управління, на жаль, недостатньо. У цьому контексті актуальними для досвіду України є праці зарубіжних авторів, які займалися проблемами протидії корупції у системі державного управління: Д. Лойда, Р. Лейкена, К. Мішель, Ф. Вільямса, С. Бермана, Дж. Пікареллі, Р. Андерсона. Зазначені автори присвятили свої дослідження різним аспектам організації протидії корупційним проявам в органах державної влади.

Серед сучасних українських науковців необхідно виділити праці І. Зозулі, А. Комарової, В. Кулікова, О. Прохоренка, С. Дубенко, С. Кохан, М. Мельник, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, С. Серьогін та інших у яких тією чи іншою мірою розглядаються питання протидії корупційним проявам у системі державного управління на досвіді інших країн.

Мета статті – дослідити досвід передових країн азіатсько-тихоокеанського регіону у контексті запобігання та протидії корупції, впровадження ефективних нормативно-правових актів та використання інноваційних електронних методів урядування та надання послуг із метою зниження рівня корупції.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі цілі:

1. З’ясувати особливості моделей антикорупційних інституцій, що діють у країнах азіатсько-тихоокеанського регіону.
2. Визначити специфіку антикорупційної діяльності окремих країн: Гонконг, Республіка Корея, Сінгапур, Тайвань.
3. Проаналізувати досвід “Азіатських тигрів” щодо розробки ефективних механізмів боротьби з політичною корупцією в системі державного управління.

За останні роки в Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато. Прийнято спеціальний антикорупційний закон та низку інших законодавчих актів антикорупційного спрямування, які повністю відповідають європейським стандартам, розроблено спеціальну антикорупційну програму, проголошено курс на посилення протидії цьому явищу, запроваджено систематичне проведення організаційних заходів за участю керівників правоохоронних та інших державних органів із питань протидії корупції, відкрито Єдиний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення тощо. Однак, заходи, що здійснюються в державі та суспільстві, поки що не мали відчутних позитивних результатів.

Важливим у подоланні цього явища, а точніше його зниження до мінімального рівня, є використання вдалих міжнародних практик. Тут необхідно звернути увагу на досвід провідних країн Європи та Сполучених Штатів Америки. Які за останнє двадцять років фактично звели нанівець побутову корупцію та суттєво знизили рівень політичної. Однак не можна оминати увагою і передові досягнення у боротьбі з корупцією в країнах Азії. Тут науковці виділяють досвід Тайвані, Південної Кореї, Сінгапуру та Гонконгу. Стереотипи поведінки вироблялися і склалися в азіатських державах сотні років назад так, що у більшості країн ніхто не дивується, що підозрюваного заарештовують і карають одразу, якщо він не доведе свою очевидну невинність.

Значна частина науковців переконані, що найбільших досягнень у подоланні корупції серед країн Азії досягнула Республіка Корея.

Сеул, столиця Республіки Корея, налічує населення понад 10 млн осіб. Швидке економічне зростання супроводжувалося спалахом муніципальної бюрократії. Однак, екстенсивне муніципальне керівництво вигадало нові можливості для корупції. Деякі хабарі були оформлені у формі страховки від подальшого несприятливого обігу, інші були гонораром для привілейованого звернення, а також були і такі, які оплачували терміновість.

З інавгурацією Гох Куна, у 1998 р., Сеул заявив про боротьбу з корупцією всіма доступними засобами. Деретуляція була основою цього плану. До травня 2000 р., 392 муніципальних адміністрацій було ліквідовано, 203 спрощено і 3897 вдосконалено [1].

Для скорочення таємних змов, тривала практика призначення більших повноважень одній особі, затвердження, інспектування в межах певного округу було скасовано. На сьогодні держслужбовці призначаються електронною базою для обробки заявок, поданих із різних областей.

Для прямої і зручної взаємодії з громадянами, муніципальний уряд Сеула створив Інтернет портал – OPEN, його назва символізує відкритість адміністративних процесів населенню. Портал демонструє антикорупційні переслідування, антикорупційні показники і огляд результатів, знайомить громадян із правилами і процедурами, дає змогу відстежити процес обробки заяви про дозволи або ліцензування в реальному часі. Система отримала категорію “Good Practice” на дев’ятій Міжнародній Антикорупційній конференції в Дурбані, Південна Африка в 1999 р. [2].

І лютого перевіряючими персоналу з аудиту та інспектування, було визначено, які сфери муніципальних процедур повинні бути відкриті населенню. Вони проаналізували увесь масив цивільних дозволів по заголовку, процедуру обробки, а також тих, чий публікації стримують процес обробки запиту.

Інформація про необхідну документацію і про просування заяв надана на сайті для кожної з процедур. Система також включає в себе інформацію про компетенції міських установ, персонал, що відповідає за ту чи іншу сферу і телефонні номери.

Всі заявочні документи забезпечені електронними адресами у низу, для того, щоб громадяни могли задати свої питання або прокоментувати дії відповідального за цей документ персоналу.

Система OPEN вимагає вкладу від кожного чиновника вказати дату і час, коли кожна заяву було прийнято. Вільний доступ до процесу просування заяви сприяє тому, що заявнику більше не потрібно контактувати з держслужбовцями особисто і давати хабарі для отримання позитивних наслідків.

Так само існують канали прямого діалогу між громадянами і мером: електронна пошта, гарячі лінії і “Суботню зустріч мера з громадянами”.

Всі 5000 співробітників працюють у 485 відділах, були спеціально навчені управляти системою, додавати і змінювати числа. Кожному було видано код доступу у програму [3].

Починаючи з липня 2000 р., було збільшено кількість урядових функцій, доступних для загального користування, враховуючи понад 20 цивільних функцій у сфері оздоровлення, добробуту, будівництва, житла, міської забудови та пожежної безпеки.

Через 13 місяців, з моменту запуску проекту 13 квітня 1999 р., цивільні заяви, опубліковані усіма містами, становили 28 000, а кількість відвідувань сайту досягла 648000. Суспільний інтерес до сайту зростає, в середньому до 1 600 відвідувань у день. Результати опитування 1245 громадян засвідчили, що 84,3% громадян вірять, що OPEN зробив процес подачі заяви прозорим.

Всі 83 зареєстровані корупційні дії серед цивільних службовців були зареєстровані організацією державного слідства у 1998 р. Проте не було зареєстровано жодного подібного правопорушення із лютого 2000 р., після введення антикорупційної програми в дію. Звіт, наданий аудиторською компанією, засвідчив, що довіра до службовців зросла з 54,8% у грудні 1998 р. до 71,2% у червні 1999 р. [4].

Фокус антикорупційної програми був зроблений не на ІТ-технології, а на спрощення регулювання процедурами, перебудовою робочої практики, прозорості процедури та ефективного спілкування з громадянами. Технології просто були засобом, за допомогою яких це стало можливим.

Також потрібно звернути увагу на багаторічний досвід Сінгапуру у подоланні корупції, який формально здобув незалежність в 1965 р., за своєю суттю мало чим відрізнялися від українських компраторів епохи 90-х рр. Вони також захоплено розпродавали все: від природних багатств до матеріальних прав та інтересів своїх співвітчизників – під прапорами “загальнолюдських цінностей”, “входження в сім’ю цивілізованих народів”.

Антикорупційний процес поділяється у Сінгапурі на три етапи. Перший почався ще в 1960 р. За сприяння неокolonізаторів був створений спеціальний орган – Агентство по боротьбі з корупцією. Однак, незважаючи на те, що директор нової організації безпосередньо підпорядковувався прем’єр-міністру і отримав широкі повноваження, жодних серйозних зрушень не було – швидше декорація, що знадобилася для подолання розграбуванню країни “цивілізованого” типу [5].

У Сінгапурі закон для будь-якого громадянина має набагато більше значення, як у моральному, так і в повсякденному практичному сенсі.

У нас в країні законодавство західного типу, з принципом суб’єктивного зобов’язання, за яким кримінальна відповідальність настає лише за ті суспільно небезпечні дії та їх наслідки, щодо яких вина встановлена судом.

У Сінгапурі такий сильний вплив на ситуацію в країні справило прийняття “Акту про протидію корупції”.

З прийняттям цього документа розпочався другий етап антикорупційної кампанії в Сінгапурі. Він визначив всі види корупції. Нове законодавство не просто розширило повноваження Агентства з боротьби з корупцією, з його допомогою вдалося домогтися абсолютної реальності цих повноважень та, як наслідок, високої довіри громадян до діяльності співробітників агентства. Істотним пунктом в цьому акті протидії корупції було безпрецедентне посилення кари за всі корупційні злочини.

Важливо й те, що агентство на підставі чітких і ясних інструкцій отримало можливість не тільки затримувати підозрюваних, обшукувати їх домівки та робочі кабінети, перевіряти банківські рахунки, але і відбирати кандидатів на державні посади, займатися проведенням тендерів на держзамовлення і проводити потужну профілактичну роботу.

Заходи виявилися ефективними, виникла можливість перейти до третього етапу – на “розчищеному полі вирощувати” нове покоління молоді, вільної від корупційного вантажу минулої бюрократії. З другої половини 80-х рр. ХХ ст. чиновникам відчутно підняли і почали індексувати зарплату. Цей захід викликав невдоволення народу, але у підсумку довгої підготовчої і роз’яснювальної роботи люди стали сприймати зміни більш адекватно. Важливим також є те, що доходи вищих чиновників (до 25 тис. дол. на місяць) поставлені в пряму залежність від середніх заробітків у бізнесі [6].

Чисельність бюрократії неодноразово скорочувалася, випереджаючи мінливу соціально-економічну обстановку. Але, мабуть, найголовніше це те, що сінгапурцям вдалося впровадити принцип меритократії. Суспільство закрило шлях правопорушникам, підтримуючи за цього кар’єрне зростання найчесніших, здатних і прогресивно мислячих молодих фахівців. Агентство по боротьбі із корупцією за підтримки всього суспільства, за активною участю ЗМІ стало вербувати перспективних юнаків та дівчат незалежно від їх соціального та сімейного стану ще зі школи. Їм допомагали вчитися далі, відправляючи на стажування за кордон, просували по службовій драбині. Так, за тридцять років було зроблено те, що сінгапурські фахівці з агентства вважають найважливішою складовою у боротьбі з корупцією – якісне поліпшення управлінських кадрів, зміна еліти.

Принципи меритократії, згідно з яким керівні пости повинні займати найздібніші люди, незалежно від їхнього соціального чи економічного походження, за якими конфуціанський Китай будував свою державність багато років, цілком близький і сінгапурському менталітету.

Водночас посилювалися заходи проти корупціонерів. У 1989 р. набрала чинності норма закону про конфіскацію майна, яка не залишає можливостей для того, щоб заховати накрадене до кращих часів (до виходу з в’язниці, наприклад).

На сьогодні Сінгапур має одну з найбільш високооплачуваних (заробітки тамтешніх чиновників вище відповідних за статусом американських) і, головне, найефективніших бюрократій світу.

Але все ж найбільш вагомими наслідками п’ятдесятирічної боротьби з корупцією в Сінгапурі є “економічне здоров’я країни”, динамічний розвиток її внутрішніх ресурсів, насамперед людських і технологічних, цілком гідний рівень життя громадян.

Презумпція винуватості для державних службовців встановлена у Гонконзі законом. Як вважають тамтешні фахівці із антикорупційної роботи, саме цей, дикий з європейського погляду, принцип стосовно чиновників зіграв ключову роль у

переможному фіналі тридцятирічної війни з корупцією, казнокрадами і “перевертнями в погонах”.

Однієї лише невідповідності між матеріальним становищем чиновника і його легальними доходами достатньо для того, щоб порушити кримінальне переслідування. І якщо обвинувачений не доведе сам законність походження своїх матеріальних благ, його чекає тюремний термін – 10 років.

Такі жорсткі заходи цілком з’ясовні, оскільки ситуація у Гонконгу в період початку боротьби здавалася зовсім безвихідною. В останній третині ХХ ст. Гонконг вважався світовим центром наркоторгівлі, контрабанди, проституції та рекету. Організували і підтримували всю цю жакливу суміш наскрізь продажний державний поліцейський апарат. Водночас діяла спеціальна антикорупційна служба у складі МВС, яка регулярно звітувала про свою роботу [7].

Таке поєднання породжувало повну безпросвітність для тих осіб, хто реально намагався протистояти “державно-поліцейській” злочинності, і створював загальну похмуру атмосферу недовіри. Але крайня ступінь розпачу, усвідомлення згубності ситуації, що склалася, надавала хоробрості й рішучості тим, хто наважився повстати і “пробити власною головою стіну”.

Ще одним плюсом було те, що Гонконг не був розколотий на бідних і надбагатих. Тому перші борці з казнокрадами і “перевертнями” однозначно в народній свідомості набули статусу героїв, які своєю боротьбою забезпечували всім жителям Гонконгу можливість знайти істинну економічну свободу – заробляти за законом і справедливостю, отримати надійний захист від бандитського і бюрократично – поліцейського рекету [8].

Вжиті заходи були радикальними і авторитарними. Головною фігурою на полі бою з криміналом став губернатор Гонконгу. Він створив нову структуру – Незалежну комісію з боротьби з корупцією (НКБК). Природно, вона підпорядковувалася тільки губернатору, який особисто призначав кожного співробітника – як правило, з числа випускників університетів та молодих спеціалістів, які не встигли вписатися в кримінальні схеми. Пройшли спеціальну перевірку призначалися на шість років, без можливості звільнення.

Однією стороною в організації роботи НКБК стало збільшення зарплати співробітникам у порівнянні з іншими службовцями, надання серйозних соціальних гарантій залежно від успіху і бездоганності роботи. Водночас, діяльність комісії поставили під контроль громадських комітетів, самостійно утворених із чиновників, представників бізнесу та інтелігенції. Разом із НКБК вони активізували патріотичну пресу, розгорнули потужну пропагандистську антикорупційну кампанію [9].

З іншого боку, НКБК була наділена винятковими повноваженнями: правом на арешт чиновника лише за “обгрунтованою підозрою” і можливістю без пред’явлення звинувачень вести слідство, заморожуючи банківські рахунки обвинуваченого, що знаходиться за ґратами тривалий час.

За рік роботи комісії кількість доведених до суду справ збільшилась від 108 до 218. Але найважливіше, що удар був нанесений не по дрібним чиновникам, а заарештували і посадили корупціонерів на самому верху, тим самим пошкодивши мафіозну вертикаль і залишивши нижчі ешелони мафії без захисту та підтримки.

На сьогодні Гонконг є однією з найбільших фінансових столиць світу, зі сприятливим економічним кліматом та припливом інвестицій. Як стверджують в Гонконзі, основою успіху стало не так створення та діяльність НКБК, як реальний

громадянський контроль за діяльністю комісії, який не дав їй стати частиною кримінальної мережі.

Головними джерелами антикорупційного законодавства у Тайвані є Антикорупційний статут і кримінальне право. Хоча хабарництво серед недержавних організацій не потрапляє під юрисдикцію антикорупційного статуту, воно може потрапляти під Кримінальне право. Відповідно до ст. 342 Кримінального закону, якщо особа займається іншими справами з метою отримання вигоди для себе чи для третьої особи незаконним шляхом, то вона несе кримінальну відповідальність шляхом тюремного ув'язнення на строк не більше п'яти років, штрафом не більше 500 тис. NTD [10].

Відповідно до постанови Антикорупційного статуту, пропонувати хабар держслужбовцю є кримінально-караним діянням, а також для держслужбовця брати хабар. Ці правопорушення підпадають під певний вид запобіжних заходів або штрафів.

Особа, що пропонує хабар держслужбовцю, може бути позбавленою волі на строк від 1 до 7 років і в додаток виплатити штраф у розмірі 3 мільйонна NTD.

Держслужбовця, що вимагає хабар, повинні засудити до тюремного ув'язнення на термін до 10 років, а також оштрафувати на 100 мільйонів NTD. (ст. 4 Антикорупційного статуту).

Особа, яка здійснює розкрадання або недбало ставиться до державної або приватної власності, засуджується до позбавлення волі строком до 10 років, із можливістю отримати найвищу міру покарання – довічне ув'язнення, а також має сплатити штраф у розмірі 100 млн NTD.

Гостинність прийнята державною посадовою особою може бути дозволена тільки в обмежених випадках, з передбаченням чесності та етики держслужбовців.

Статут не є безпосереднім засобом по боротьбі з корупцією у корпораціях, він застосовується тільки до фізичних осіб. Під дією Антикорупційного Статуту директори або співробітники компанії не будуть автоматично відповідати за злочини працівника, якщо тільки такі директори або посадові особи не доручили співробітнику виконання таких незаконних дій.

Література

1. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією / Б. В. Романюк // Науково-практичний журнал [Текст]. — 2009. — № 21. — С. 9—16; Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции [Электронный ресурс] / И. В. Бочарников. — Режим доступа : http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2008/VSF_NEW200807061002/VSF_NEW200807061002_p_007.htm 4.

2. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей [Електронний ресурс] / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії; Official website of The Organisation for Economic Cooperation and Development. — Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf>.

3. Anti-corruption laws in Asia Pacific [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.anti-corruption-laws-in-asia-pacific-63559.pdf>.

4. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію [Текст] / упоряд. М. І. Камлик. — К. : Школяр, 1999. — 478 с.

5. Пундей Сар Дж. Борьба з корупцією. Критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду / Дж. Сар Пундей // Проблеми економічного зростання: питання доброчесності [Текст] : матер. україн.-америк. семін. — Львів : [б. в.], 1997. — С. 25.

6. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей...

7. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією... — С. 9—16.

8. Тодыка О. Ю. Факторы политической коррупции в сфере формирования представительных органов власти / О. Ю. Тодыка // Проблеми законності [Текст]. — 2006. — С. 15.

9. The Act on the Openness of Government Activities [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999>.

10. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією... — С. 9—16.

Yu. Lavrenyuk

EXPERIENCE OF PREVENTING AND COMBATING CORRUPTION IN THE COUNTRIES OF ASIA – PACIFIC REGION

The experience of countries in the Asia-Pacific region (Hong Kong, Republic of Korea, Singapore and Taiwan) in combating corruption in public authorities is researched. The legal mechanisms that reduce the level of corruption are considered and analyzed. The possibilities of their application in Ukraine are grounded. Different measures concerning the improvement of activities in combating corruption are suggested.

Key words: corruption, combating, 'Asian Tigers' international experience, public authorities, public administration, public service.