

О. І. Васильєва,
 д. держ. упр., професор, професор кафедри публічного управління та публічної служби
 Національної академії державного управління при Президенті України
 ORCID 0000-0003-1812-4557

Н. В. Васильєва,
 д. держ. упр., доцент, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
 та управління містом Національної академії державного управління при Президенті України
 ORCID 0000-0003-4678-4333

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.13.62

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

O. Vasylieva,
 Doctor of Science in Public Administration, professor, professor of Public Administration and Public Service
 Department of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

N. Vasylieva,
 Doctor of Science in Public Administration, associate professor, professor of Regional Administration,
 Local Self-Government and Urban Management Department of the National Academy
 for Public Administration under the President of Ukraine

EXTERNAL EXPERIENCE OF ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES IN PUBLIC AUTHORITIES

У статті зауважено, що корупція — одне з найбільш деструктивних соціальних явищ, яке заважає оптимальному розвитку будь-якої держави, ефективності державного управління та функціонуванню соціальних інститутів. Зазначено, що для України корисним є досвід країн з високим антикорупційним рейтингом (Данія, Швеція, Сінгапур, Японія, Великобританія, Франція, Німеччина, США, Естонія, Польща, Литва). Саме тому існує актуальна проблема в дослідженні та впровадженні в українських реаліях позитивних практик зарубіжного досвіду використання ефективних методів, механізмів, інструментів у попередженні, запобіганні, протидії корупції в діяльності органів публічної влади. Закцентовано увагу на тому, що основою антикорупційної політики скандинавських країн є концепція "Добре управління" (Good Governance), до ключових антикорупційних компонентів якої належать: участь громадян у прийнятті рішень; прозорість доходів, рішень, дій; своєчасна реакція на потреби громадян і підзвітність державних структур громадськості.

The article notes that corruption is one of the most destructive social phenomena that impedes the optimal development of any state, the efficiency of public administration and the functioning of social institutions. It is noted that the experience of countries with high anticorruption rating (Denmark, Sweden, Singapore, Japan, Great Britain, France, Germany, USA, Estonia, Poland, Lithuania) is useful for Ukraine. That is why there is an actual problem in researching and implementing in Ukrainian realities the positive practices of foreign experience in using effective methods, mechanisms, tools in preventing, preventing and combating corruption in the activities of public authorities. The emphasis is placed on the concept of Good Governance, the key to the anticorruption policy of the Scandinavian countries, to which key anticorruption components are: citizens' participation in decision-making; transparency of incomes, decisions, actions; timely response to the needs of citizens and accountability of state structures of the public.

Consequently, the progressive experience of the countries of the world in the prevention and counteraction of corruption, with all the specifics of its system of government, is of particular interest to Ukraine and can be used in the practice of public authorities to fight corruption, as well as in the development of legal acts aimed at Reducing the Impact of Corruption in Public Administration. Of course, the foreign experience of combating corruption can not be transposed into domestic legislative and law practice practice in full. However, the use of its best features or practices, taking into account the present-day Ukraine, can bring positive results in the fight against corruption.

*Ключові слова: корупція, антикорупційна діяльність, антикорупційна політика, антикорупційні інституції.
 Key words: corruption, anti-corruption activities, anticorruption policy, anti-corruption institutions.*

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Корупція — одне з найбільш деструктивних соціальних явищ, яке заважає оптимальному розвитку будь-якої

держави, ефективності державного управління та функціонуванню соціальних інститутів. Зауважимо, що корупція може бути в будь-якій державі світу, але різні рівні корупції. Вона завжди негативно впливає на економіку та є прямим й опосередкованим порушенням прав і свобод людини та громадянина, декларованих

світовою спільнотою в основоположних актах міжнародного права. Сьогодні корупція в економічно розвинених державах (США, Японія, більшість держав Євросоюзу) впливає на рівень економічного розвитку держав "третього світу" (Азія, Африка) і держав колишнього соціалістичного табору.

Вважаємо, що для України корисним є досвід країн з високим антикорупційним рейтингом. Саме тому існує актуальна проблема у дослідженні і впровадженні в українських реаліях позитивних практик зарубіжного досвіду використання ефективних методів, механізмів, інструментів у попередженні, запобіганні, протидії корупції в діяльності органів публічної влади.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ

У сучасній науковій літературі сформувалася низка концепцій щодо проблеми корупції, визначено й оформлено різноманітні підходи до визначення її сутності, формування та функціонування, а також дослідження світового досвіду з вирішення цієї проблеми. Дослідницька проблема привертає значну увагу вчених, серед яких: М. Білинська, Н. Колісніченко, С. Кравченко, О. Критенко, М. Мельник, Л. Письмаченко, Ю. Рубинський, І. Чемерис та ін. Разом з тим залишається ще багато питань, які стосуються впровадження в Україні кращих практик зарубіжного досвіду антикорупційної діяльності в органах публічної влади.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду позитивних практик використання ефективних методів, механізмів, інструментів у попередженні, запобіганні, протидії корупції в діяльності органів публічної влади.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Корупція є одним з елементів соціальної дійсності, складним феноменом, вплив якого поширюється на переважну більшість населення практично в усіх країнах світу, девальвуючи систему соціальних цінностей і пріоритетів, потреб та інтересів, практично всіх сфер суспільного життя. Зауважимо, що для корупції, як і для інших видів злочинів, давно не існує національних кордонів і водночас заходи боротьби з цими явищами залишаються, як правило, національними. Дослідники стверджують, що темпи розвитку міжнародного співробітництва, об'єднання держав у боротьбі з корупцією помітно відстають від процесів "інтернаціоналізації" корупції. Отже, боротьбу з корупцією проводять держави як окремо на підставі національного законодавства, так і на міжнародному рівні, використовуючи різні форми протидії корупційній злочинності.

Сьогодні для України одним із першочергових завдань є мінімізація впливу корупції на процес реформування системи державного управління. Країни, які будуть нами розглянуті нижче, пройшли на цьому шляху далеко вперед та спромоглися звести до мінімуму рівень корумпованості. Послідовність та пріоритетність у підходах до антикорупційної діяльності були зазначені в десяти ключових

принципах Світового Банку і в свій час рекомендованих грузинській владі для подолання високого рівня корупції у сфері державного управління. А саме: поява сильної політичної волі; формування довіри на початковому етапі; тотальний наступ на корупцію; залучення нових кадрів; обмеження ролі держави; використання нестандартних методів; зміцнення єдності на основі спільних цілей і тісна координація; адаптація міжнародного досвіду до місцевих умов; використання нових технологій; стратегічне використання засобів комунікації [2, с. 10—11].

На національному рівні в Сполучених Штатах Америки запроваджуються різні форми боротьби з корупцією. У 1991 р. було прийнято звіт правил для співробітників державного апарату, згідно з яким останнім дозволено приймати подарунки від сторонніх осіб вартістю не більш ніж 25 доларів, а головне — суворо заборонено приймати будь-які подарунки від підлеглих. Заборонено також отримання гонорарів за викладання, виступи та публікації, якщо вони пов'язані з питаннями, якими посадова особа займається згідно з посадовими обов'язками. Крім того, здійснюється така форма контролю, як призначення генеральних інспекторів у федеральному уряді і в урядах штатів як внутрішнього органу, який контролює роботу державних структур та координує розслідування й аудиторську антикорупційну діяльність у межах відомства. У США ввели в дію положення про заохочення працівників, які повідомляють контролюючі органи про неправильно укладені угоди. Крім того, у США існують добровільні інформатори, які отримують заохочення від 15% до 30% вартості виявленої за його інформацією матеріальної шкоди, і закон їх захищає від осіб, яких вони викрили [8, с. 115].

Антикорупційний правовий механізм Франції цілеспрямований на запобігання корупції у сфері державного управління, боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників. Основним завданням є профілактика та припинення посадових злочинів державними чиновниками, які здійснені в корисливих цілях, чітка регламентація порядку фінансування політичних партій та їх виборчих кампаній. Провідними державними антикорупційними інституціями Франції є: Комісія з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв; Національна комісія з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій; правоохоронні органи; Міністерство юстиції; Відділ із боротьби проти корупції, що діє з 2004 р. у рамках Управління боротьби проти економічних та фінансових злочинів при Судовій поліції; Центральна служба запобігання корупції [7]. Активна участь в антикорупційній діяльності ЄС сприяє проведенню успішної антикорупційної політики у Франції. Подоланню проявів корупції у державному секторі Франції сприяють такі чинники, як збільшення ролі мережевого управління порівняно з традиційною ієрархічною вертикаллю влади, зменшення втручання держави в економічні процеси та регламентація сфери послуг, введення електронного урядування.

Хотілось би зазначити, що хоча компетенція органів моніторингу в країнах Європейського Союзу може бути дуже схожою, спосіб реалізації повноважень значною мірою залежить від ролі та завдань. Отже, інспекції як інструмент можуть у деяких випадках використовуватися спонтанно у форматі щорічних позапланових пе-

ревірок кількох замовників. Така політика відображається у щорічних звітах органів, які працюють у сфері контролю закупівель, наприклад, у Польщі, Литві та інших країнах ЄС. Управління державних закупівель (далі — Управління) у Польщі має право розслідувати підписання будь-якого контракту. Законом визначено спеціальні процедури контролю, а також структура та зміст звіту за його результатами. Управління може вимагати інформацію від усіх співробітників замовника. Хотілось би зазначити також, що укладення контрактів із дуже великими сумами підлягає попередньому затвердженню. З іншого боку, слід навести приклад Агентства з питань конкуренції Данії, яке має право здійснювати моніторинг державних закупівель і не виконує жодних функцій контролю; здійснює моніторинг лише ринку державних закупівель у рамках складання щорічного звіту про рівень конкуренції. Воно бере участь в окремих закупівлях лише у випадку, коли залучені у цей процес сторони користуються можливістю отримати консультації з конкретних питань [5].

Як показує практика багатьох країн світу в сфері публічних закупівель, контракт присуджується за найменшою ціною за умови, якщо ціна не перевищує максимальну допущену ціну або попередню оцінку вартість контракту. Якщо всі пропозиції перевищують бюджет закупівлі, то тендер проводиться повторно. В Японії для того, щоб запобігти негативному ефекту "нижча ціна — нижча якість", використовували метод "мінімально допущена ціна". Проте Кабінет Міністрів Японії заборонив його використання, а натомість запропонував "систему дослідження низької ціни", яка полягає в аналізі пропозицій із занадто низькою ціною та їх відхилення за необхідності [6, с. 72]. Водночас хотілось би зазначити, що в Японії одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією вважають кадрову політику, яка ґрунтується на принципі меритократії, тобто створенні початкових умов для об'єктивно обдарованих і працелюбних людей, щоб вони в майбутньому мали шанс посісти високе суспільне становище в умовах вільної конкуренції. Таким чином, на керівних посадах у державі мають перебувати найбільш здібні особи, незалежно від їх соціального чи економічного походження. Гідний рівень матеріального забезпечення є складовою престижу державної служби в Японії.

У Німеччині, відповідно до споконвічної німецької доктрини, чиновника розглядають як слугу, орган і представника держави. Правовий статус федеральних чиновників регулюється двома найважливішими Федеральними законами Німеччини: "Про державних службовців" від 27.02.1985 р. і "Про правове положення чиновників" від 27.02.1985 р. Кожна із земель Німеччини має власні закони, які регулюють правове положення місцевих чиновників, які повинні відповідати положенням Федерального Закону Німеччини. Як найважливіший принцип професійного чиновництва, установлюється позапартійність державної служби і чиновників [4, с. 42].

За даними аналізу міжнародної Антикорупційної організації, Німеччина перебуває на шкалі посередині між категоріями "добре" та "дуже добре". Однак Німеччина не підписала "Конвенції ООН з протидії корупції", ратифікованої 160 країнами світу, адже для її прийняття країні необхідно буде змінити законодавство. Високий рівень правової та політичної культури у Німеччині,

розвиненість інститутів громадянського суспільства сприяють тому, що політики в цій країні йдуть у відставку, щойно навколо них здійснюється корупційний скандал, чого в Україні, в якій прийнято низку прогресивних антикорупційних законів, таких випадків досі бракує.

У Великобританії існують національні традиції боротьби з корупцією. Перший нормативний акт в державних органах влади було прийнято ще у 1889 р., а акти 1906 і 1916 рр. про упередження корупції стали реакцією суспільства на поширення цього явища. У 1994 р. для відстеження та протистояння корупції в країні було створено незалежний консультативний орган Комітет із стандартів публічної сфери — Комітет Нолана, який діє при британському уряді. Зусилля цього комітету спрямовані на запобігання корупції в основних ділянках суспільного життя, пов'язані, здебільшого, із діяльністю членів парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику, та колишніх міністрів і посадових осіб. Саме на основі результатів роботи цього комітету палата громад прийняла рішення про призначення парламентського директора стандартів, заборону протекції та оприлюднення додаткових заробітків членів парламенту. Розслідуваннями дій, які підпадають під ознаки корупції, займається поліція [9]. Особливістю Великобританії є поінформованість громадськості, яка стежить за негативними явищами у державі, та висока її активність в антикорупційних процесах.

Дослідження зарубіжного досвіду протидії корупції, дає змогу виділити дві основні моделі антикорупційної діяльності: вертикальну стратегію протидії корупції зі швидким досягненням результату (сінгапурська або азіатська модель — Сінгапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка), наслідками якої є не повна ліквідація корупції, а досягнення певного прийняттого для влади та суспільства рівня корупції; горизонтальну стратегію, орієнтовану на поступову, засновану на антикорупційних стимулах, тривалу антикорупційну діяльність (шведська або скандинавська модель — Швеція, Данія, Фінляндія, Нідерланди) [1, с. 48].

Основою антикорупційної політики скандинавських країн є концепція "Добре управління" (Good Governance), цей термін з'явився в 1997 р. у межах програми розвитку ООН. Він поєднує механізми, процеси й інститути, через які громадяни виражають свої інтереси та реалізують законні права. До ключових антикорупційних компонентів концепції належать: участь громадян у прийнятті рішень; прозорість доходів, рішень, дій; своєчасна реакція на потреби громадян і підзвітність державних структур громадськості. "Добре управління" очолює розвинену систему етичних цінностей, які обов'язково наслідують і державні службовці, і звичайні громадяни.

Сутність антикорупційної політики в Швеції полягала у встановленні високих етичних стандартів для державних службовців. Цей процес супроводжувався встановленням високої заробітної плати державним службовцям, яка перевищувала заробіток робітників у 12—15 разів. Ключовими заходами були відкритий внутрішній державний доступ до документів та створення незалежної системи правосуддя.

Данія є лідером серед країн із мінімальним рівнем корупції, тому в ній не існує спеціалізованого органу, який

очолює антикорупційну діяльність. Данії притаманна інформаційна прозорість діяльності державних структур і свобода доступу преси до документів, на яких ці рішення ґрунтуються. У країні запроваджено ключові державні та приватні антикорупційні ініціативи, пов'язані з веденням бізнесу, який контролюють суспільні організації [3, с. 305—306]. Антикорупційну діяльність у Данії переважно спрямовано на превентивні заходи, створення культури "абсолютної нетерпимості" корупції.

ВИСНОВКИ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ЦЬОМУ НАПРЯМІ

Прогресивний досвід країн світу у запобіганні та протидії корупції при всій специфіці системи їх державного управління становить певний інтерес для України і може бути використаним у практичній діяльності органів публічної влади, покликаних боротися з корупцією, а також при розробці нормативно-правових актів, спрямованих на зменшення впливу корупції у сфері державного управління.

Безумовно, зарубіжний досвід боротьби з корупцією не може бути перенесений у вітчизняну законодавчу та правозастосовну практику в повному обсязі. Однак використання його кращих рис або практик, з урахуванням українського сьогодення, може принести позитивні результати в боротьбі з корупцією. На нашу думку, основними заходами, які мають вживатися органами публічної влади в сфері антикорупційної діяльності повинні бути такі:

- активна інформаційна політика, яка має продемонструвати всі негативні сторони, що провокуються корупційними діями, а також сформувати такий психологічний стан, який би кваліфікував корупційну дію як край негативно явище;

- для розв'язання саме свідомісної складової корупційного діяння потрібно проводити виваженішу політику у сфері активізації правової культури населення країни;

- реформування чинного антикорупційного законодавства має здійснюватися чітко в руслі комплексних змін суспільної поведінки й заходів, покликаних покращити рівень соціальних і економічних стандартів життя пересічного українця.

Отже, корупція є однією із найактуальніших проблем сучасності. Проте за будь-яких підходів та оцінок однозначно одне — корупція є проблемою, розв'язання якої для багатьох країн, у тому числі і для України, є вкрай необхідною справою.

Література:

1. Богомолов А.В. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией / А.В. Богомолов, А.Д. Неретина, В.И. Мурар // ScienceTime. — 2014. — № 12. — С. 47—52.
2. Борьба с коррупцией в сфере государственных услуг. Хроника реформ в Грузии / Международный банк реконструкции и развития; Международная ассоциация развития. — Вашингтон: The World Bank, 2012. — 108 с.
3. Бусол О.Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії:

дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08 / Бусол О.Ю. — К., 2015. — 470 с.

4. Колісніченко Н. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні: навч. посіб. / За заг. ред.: М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. — К.: Міленіум, 2009. — С. 40—47.

5. Міжнародний досвід здійснення контролю у сфері державних закупівель / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ars-ltd.com.ua/index.php/articles/fusion-menu>.

6. Письмаченко Л.М. Світовий досвід державного регулювання закупівель за бюджетні кошти / Л.М. Письмаченко, О.О. Критенко // Вісник Академії митної служби України. — Сер.: Державне управління. — 2010. — № 1. — С. 69—74.

7. Рубинский Ю. Франция: коррупция и борьба с ней / Ю. Рубинский [Электронный ресурс]. — Режим доступа: www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc.

8. Чемерис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І.В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. — 2009. — № 3 (12). — С. 110—118.

9. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.dgpn.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=363<

References:

1. Bogomolov, A.V. (2014), "Some aspects of international experience in the fight against corruption", ScienceTime, vol. 12, pp. 47—52.
 2. The World Bank (2012), Bor'ba s korrupciej v sfere gosudarstvennyh uslug. Hronika reform v Gruzii [Fight against corruption in public services. Chronicle of Reforms in Georgia], The World Bank, Washington, D.C., USA.
 3. Busol, O.Yu. (2015), "Countering Corruption Crime in Ukraine in the Context of Modern Anti-Corruption Strategy", Abstract of Ph.D. dissertation, Law, Kyiv, Ukraine.
 4. Kolisnichenko, N. (2009), "State Service in the European Union", Yevropeizatsiia ta rozvytok derzhavnoi sluzhby v Ukraini [Europeanisation and development of civil service in Ukraine], Milenium, Kyiv, Ukraine, pp. 40—47.
 5. ars-ltd.com.ua (2019), "International experience in monitoring procurement in the field of public procurement", available at: <http://ars-ltd.com.ua/index.php/articles/fusion-menu> (Accessed 30 June 2019).
 6. Pis'machenko, L.M. (2010), "World experience of state procurement regulation for budget funds", Visnyk Akademii mytnoi sluzhby Ukrainy. Ser.: Derzhavne upravlinnia, vol. 1, pp. 69—74.
 7. Rubinskij, Ju. (2010), "France: corruption and fight against it", available at: www.ieras-library.ru/documenti/soveurope/2010/rubinskii.doc (Accessed 30 June 2019).
 8. Chemerys, I.V. (2009), "Foreign experience in combating corruption in the system of public administration", Stratehichni priorytety, vol. 3 (12), pp. 110—118.
 9. Chubenko, I. (2003), "Foreign experience in combating corruption in executive bodies", available at: http://www.dgpn.lviv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=363< (Accessed 30 June 2019).
- Стаття надійшла до редакції 28.06.2019 р.*