



**Віктор Литвиненко,**  
кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України,  
директор Інституту права  
імені Володимира Великого  
Міжрегіональної Академії  
Управління персоналом

УДК 342.9

## ***Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні***

Наближення України та її законодавства, а також функціонування державних органів до європейських стандартів, знаменує собою необхідність перейняття зарубіжного досвіду для врегулювання суспільних відносин у різних сферах, зокрема, і у сфері протидії та запобігання корупції. Саме вивчення та обрання найбільш ефективних елементів із систем протидії корупції в зарубіжних країнах завжди було ефективним методом в ході реформування та удосконалення організації та діяльності суб'єктів, покликаних протидіяти корупції.

З початку 2014 р. у зв'язку з громадсько-політичними зрушеннями в Україні, відбувся перегляд концепції щодо протидії корупції у державі. Корупція була визнана однією з найвагоміших причин революційних зрушень у державі [1]. Тому, для державної влади необхідним постало питання вирішення даної проблеми шляхом зміни правової доктрини з урахуванням іноземного досвіду, міжнародних рекомендацій та принципів здійснення адміністративно-

правового забезпечення протидії корупції у державі.

Дослідженням зарубіжного досвіду організації та діяльності суб'єктів протидії корупції висвітлені в працях науковців В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, О. Ю. Бусола, О. Т. Білоуса, А. В. Гайдука, З. С. Гладун, Ю. В. Грошевського, В. О. Глушкова, О. М. Джужі, Є. Б. Дідоренка, Д. Г. Заброди, В. А. Завгороднього, І. І. Зозулі, А. П. Закалюка, В. Т. Зеленського, М. І. Камлика, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, В. І. Курилка, А. М. Михненка, М. І. Мельника, В. М. Поповича, Б. В. Романюка, В. Д. Сущенка, В. В. Сташиса, Р. М. Тучака, М. І. Хавронюка, І. І. Яцків та інших.

Метою статті є вивчення досвіду зарубіжних країн, які є представниками у протидії корупції. Україна є учасницею багатьох міжнародних угод, які спрямовані на боротьбу та протидію корупції, що спонукає на її взаємодію з іншими державами на рівні держав-учасниць міжнародних конвенцій та угод.

Аналізуючи всі аспекти впливу корупції та її впливу на економічний та політичний розвиток країни, організації на зразок Трансперенсі Інтернешнл створюють рейтинг корумпованості держав, де найвищі позиції займають найменш корумповані країни. Довгий час перше місце серед таких країн займає Данія. У цій країні не існує окремого закону, який би стосувався проблем корупції, адже це врегульовується кримінальним законодавством. Данії характерна інформаційна прозорість та відкритість державних органів, що приймають рішення з різних питань і свобода преси до документів, на який ці рішення ґрунтуються. Данія відноситься до країн, в якій не існує єдиного централізованого суб'єкту протидії та запобігання корупції, тим не менш це дало змогу створити розгалужену систему державних та приватних агентств, які проводять політику повної нетерпимості до корупційних діянь [2, с. 44]. На думку О. Ю. Бузола, саме: відкритість та прозорість системи державної служби, доступ ЗМІ до інформації про корупційні порушення та запровадження корупційних державних і приватних ініціатив забезпечили Данії створення ефективної системи протидії корупції, з чим не можна не погодитися [3, с. 87].

Основним органом, який об'єднає у собі діяльність 46-ти організацій, які покликані боротися з корупцією є Вища рада профілактики. Це включає в себе приватні та державні структури.

Danida – данське Агенство міжнародного розвитку, яке сприяє «політиці абсолютної нетерпимості до корупції». Даний суб'єкт не приймає хабарництва в межах самої компанії та у разі співпраці з іншими партнерами. На практиці така політика реалізується в тому, що в усі урядові оголошення включені антикорупційні положення, що забезпечує двосторонню допомогу як данійським компаніям, так і їх контрагентам. Danida, також, організувала Антикорупційну

гарячу лінію, на якій приймаються заяви про будь-які корупційні діяння. Загалом, дана організація здійснює розробку та застосування заходів обережності відносно ефективного управління фінансовою діяльністю, використання державними та приватними структурами з метою управління ресурсами і фондами. Усі договори Danida включають антикорупційне Положення, що відноситься до всіх умов контракту, тобто компанії повинні підписувати декларацію про незастосування хабарництва. У разі якщо такі положення будуть порушені Danida розриває контракт з партнерами [2, с. 44]. Варто підкреслити, що термін Danida вживається як бренд, який Міністерство закордонних справ Данії, використовує, коли надає гуманітарну допомогу і допомогу з метою розвитку інших країн, з акцентом на країни, що розвиваються при відсутності чіткої організації Danida в Міністерстві. Данійський Уряд формулює стратегію Danida на щорічній основі, щоб забезпечити максимальний вплив і результати датського співробітництва у галузі розвитку і значного датського внеску у програму досягнення Цілей розвитку тисячоліття ООН. Існування такого органу забезпечує ефективну співпрацю в галузі протидії корупції, де приватний інтерес зустрічається з проблемами корупції як в закордонних країнах, так і у самій Данії. Позитивним є те, що Danida намагається не лише імплементувати міжнародні стандарти протидії корупції у своїй діяльності, а й надавати консультації окремим країнам щодо створення системи протидії корупції з урахуванням місцевих особливостей. Для України такий рівень функціонування недержавних інституцій залишається поки що недосяжним, але поступи у даному напрямі потрібно робити.

Для досягнення цих цілей, Danida працює разом з національними урядами у країнах-партнерах і в інших країнах з неурядовою або міжнародною участю, що працюють в

країні. Щоб максимізувати ефективність своєї політики, Danida зосереджується на меншій кількості країн у найближчі роки, як в її двосторонній багатобічній допомозі розвитку.

Інша організація – Торгівельна Рада Данії (TCD) має велику антикорупційну стратегію, яка покликана допомагати данським компаніям, що стикаються із загрозою корупції в процесі інтернаціоналізації. TCD забезпечує данські компанії, які працюють на зовнішніх ринках, усією необхідною інформацією та антикорупційними інструментами. В основному – це заснована на практичному досвіді інформація, яка допомагає при контактах із місцевою владою. Такі послуги полегшують проведення ділових операцій для данських компаній та утримують їх репутацію на належному рівні [4]. Позитивною такою діяльністю Торгівельної Ради Данії є в тому плані, що вона підтримує вітчизняного виробника й постачальника послуг за кордоном. Проводячи консультацію компаній, вона таким чином дає змогу їм не покидати ринок зарубіжних країн, а навпаки допомагає адаптуватися до реалій інших країн. Саме така діяльність сприяє економічному зростанню країни та підвищенню кваліфікованості юридичних і фізичних осіб щодо боротьби з корупцією.

Для України досвід Данії є позитивним в аспекті діяльності неурядових організацій, які протидіють корупції. Для імплементації досвіду Данії у сфері протидії корупції в Україні необхідно:

внести нормативні зміни до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки». До положень, що стосуються подолання корупції у приватному секторі додати пункт з наступним формулюванням: «Поряд з інститутом бізнес-омбудсмена сприяти утворенню неурядових організацій, завданням яких є контролююча та консультативна діяльність у сфері співпраці вітчизняного приватного

бізнесу з державою та зарубіжними державами. Моніторинг діяльності даних організацій покласти на Міністерство юстиції України»;

до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» від 02.07.2014 № 228 [5] у статті 3, що стосується завдань Міністерства, вказати: «забезпечення моніторингу діяльності неурядових організацій щодо протидії корупції у відносинах приватного бізнесу з державою та зарубіжними державами».

Другою у порівнянні з Данією найбільш прогресивною у протидії та запобіганню корупції є Фінляндія. У даній країні-членові Європейського Союзу діють усі нормативно-правові акти з питань протидії та запобіганню корупції відповідного міждержавного утворення. Головним плюсом для системи протидії корупції Фінляндії є органічне поєднання підтримки суспільства, європейського та національного законодавства, в якому перше не зазнало істотних змін [6, с. 36].

Для фінського законодавства не є характерним використання терміну «боротьба» щодо вчинення певного виду злочину. В основному такі злочини попереджуються та застерігаються у відповідному правовому акті. У Фінляндії дії кваліфіковані як «корупція» караються або штрафом, або ув'язненням строком до чотирьох років, в залежності від ступеня громадської небезпеки злочину [7, с. 4]. Очевидно, що для системи протидії корупції у Фінляндії є не віднесення корупційних діянь до злочинів, а у більшості випадків до адміністративних правопорушень, за вчинення яких може настати кримінальна відповідальність лише у випадку їх великої тяжкості.

Важливим фактором сприяння протидії корупції є те, що фінське суспільство виховане у дусі поваги до законів, самоповаги та негативному сприйнятті питань, які пов'язані зі вчиненням незаконних дій. Також, важливу роль відіграє особиста сво-

бода громадян, які не бояться політиків та чиновників у разі розкриття корупційних схем [8, с. 268].

Саме запровадження освітньої діяльності спеціалізованих органів протидії корупції в Україні змогло б підняти самосвідомість та правову культуру громадян, що дозволило б розвинути систему добросовісних доповідачів щодо корупційних діянь. Виконання таких функцій можна було б покласти на Національне агентство з питань запобігання корупції. Для цього необхідно:

включити до Закону України «Про запобігання корупції» у статтю 11 положення: «Проводить освітню діяльність щодо протидії та запобігання корупції шляхом поширення інформації щодо стану корупції в державі, а також проведенням відповідних семінарів за участі громадськості й органів державної влади».

Публічна адміністрація у Фінляндії є доволі прозорою та характеризується високими стандартами. Значну роль відіграє відсутність чіткої структурованості самої адміністрації та великої заполітизованості державних структур. Нормативною базою для організації діяльності суб'єктів протидії корупції стали: Конституція Фінляндії та Закон «Про державну службу», прийнятий у 1994 р. Значну роль відіграла прийнята у 1996 р. «Програма по боротьбі зі злочинами в економічній сфері», яка наблизила дану країну до стандартів ЄС [9, с. 22]. До джерел, якими користуються державні службовці, щоб уникнути корупційних діянь відносяться: «Цінності в повсякденній роботі – Громадська етика», опубліковані Міністерством фінансів правила поведінки для службовців тощо [10]. В Україні відповідна нормативно-правова база наразі відсутня. Етичність діяльності державних службовців в Україні, що регулювалася Законом «Про правила етичної поведінки» наразі не має навіть нормативно-правового акту. Звісно, це створює прогалину у вітчизняному законодавстві та віддаляє

Україну від принципів ЄС у державному управлінні. Тому, окремого ухвалення потребує Закон «Про єдині правила етичної поведінки» [11], адже втрата чинності Закону «Про правила етичної поведінки» та включення певних його положень до Закону «Про запобігання корупції» є недостатнім для врегулювання питання поведінки представників органів публічної адміністрації. Положення відповідного Закону окрім регламентації питань проходження служби мають стосуватися прийняття подарунків на робочому місці та протидії незаконному збагаченню за рахунок зловживання службовим становищем, питанням доповідання про здійснення корупційних діянь колегами або громадянами, питанню надання відомостей про особистий майновий та майновий стан членів сім'ї. Відповідний моніторинг потрібно покласти на Національне агентство з питань державної служби, а не на Національне агентство з питань запобігання корупції, як це вказано у Законі України «Про запобігання корупції».

Іншим прикладом у протидії та боротьбі з корупцією є Нідерланди. Протидія корупції у цій країні відбувається на процедурному та інституціональному рівнях. Поширеними є такі заходи як: гласність та звітність у питаннях корупції, а також їх відкритого обговорення наслідків. Міністр внутрішніх справ Нідерландів щороку звітує перед парламентом щодо розкритих корупційних діянь та наслідків їх покарання [12, с. 43]. Для України необхідним позитивним досвідом є громадське обговорення ефективності діяльності Міністерства внутрішніх справ щодо розслідування корупційних скандалів. Запровадження гласності та звітності щодо боротьби з корупцією на зразок Нідерландів в Україні відсутнє та потребує внесення змін до Антикорупційної стратегії України. Так, у самій Стратегії до проблеми доступу до публічної інформації варто внести відсутність звітування Міністерства

внутрішніх справ щодо стану боротьби з корупцією. До заходів подолання проблеми включити положення, щодо щорічного звіту про стан боротьби з корупцією Міністра внутрішніх справ України перед Верховною Радою.

У Нідерландах відсутній окремих спеціалізований орган, який би займався протидією та боротьбою з корупцією. Усі питання щодо протидії корупції покладаються на органи публічної адміністрації, яка особливий акцент ставить на профілактику. Для таких цілей існує Управління по заохоченню чесності державного сектору (BIOS), що для України є позитивним досвідом. Це Управління має конкретне завдання, допомагаючи у державному управлінні розробити і застосовувати антикорупційну політику [13]. Очевидно, що на сьогоднішній день аналогічною діяльністю частково займається Національне агентство з питань запобігання корупції. До положення про дане агентство потрібно включити норму, що мала відповідне формулювання у його завданнях: «...допомагає державним органам і діяльності по заохоченню чесності». Що додатково ставить на нього моніторинг прозорості та етичності діяльності органів публічної адміністрації.

Для боротьби з корупцією Національне поліцейське управління розслідувань Голландії заснувало у своїй структурі спеціалізований відділ, який працює з відповідними злочинними діяннями, починаючи з 1996 р. Також, до процесу протидії та боротьби з корупцією залучені органи прокуратури Нідерландів. Вони мають право починати кримінальні розслідування щодо суддів, депутатів та інших високопосадовців. Як відзначено у звітах міжнародної організації ГРЕКО, Нідерланди є однією з лідируючих країн, де рівень довіри між високопосадовцями різних гілок влади є дуже високим, що сприяє низькому рівню корупції [14]. Аналогічні підрозділи повинні бути створені в системі органів внутрішніх справ, які

наразі реформуються в Україні. Що ж до доцільності існування повноважень в органах прокуратури щодо затримання високопосадовців, то Україна обрала тут інший шлях. Вона утворила для виконання відповідних функцій Національне антикорупційне бюро. Але, наявність внутрішніх контролюючих органів, які б могли моніторити питання корупції в самій системі правоохоронних органів є актуальним. Для цього необхідним є прийняття положень до Закону «Про національну поліцію», які стосуються утворення відділів по виявленню та боротьбі корупційних діянь.

Процедурні та інвестиційні заходи щодо комплексної боротьби з корупцією в Нідерландах є:

- постійна звітність та гласність щодо виявлення корупційних діянь та обговорення їх наслідків;

- розроблення системи моніторингу за можливим вчиненням корупційних діянь та створення суворого контролю за діяльністю державних службовців;

- створення системи прав і обов'язків державних службовців за порушення правил етики та встановлення відповідальності;

- за корупційні злочини одним із наслідків є заборона працювати у державних органах та втрата відповідних соціальних пільг, забезпечених державною службою;

- організація у міністерствах та відомствах власних служб внутрішньої безпеки які здійснюють реєстрацію та моніторинг навмисних чи випадкових порушень працівників, включаючи корупційні [15, с. 85-86].

Для України досвід Нідерландів є цікавим з тої самої позиції що і досвід Фінляндії. Прозорість державної служби в нашій країні невисока, а також відсутній суб'єкт моніторингу за діяльністю державної служби. Таким органом цілком ймовірно може стати Національне агентство з питань державної служби, розширивши повноваження якого можна було б посилити відповідний контроль в

органах публічної адміністрації. Для цього необхідно:

родублювати положення п. 6 ч. 1 ст. 11 із Закону України «Про запобігання корупції» щодо повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції у «Положення про Національне агентство з питань державної служби» які зазначають про: «здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб».

Саме це положення розширить повноваження Нацдержслужби та усуне необхідність дублювання своїх повноважень Національним агентст-

вом з питань запобігання корупції. Оскільки, Нацдержслужба має обмежений вплив на діяльність державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування. Це положення допоможе даному органу-ві здійснювати моніторинг за дотриманням правил етичної поведінки, у разі прийняття запропонованого Закону України «Про єдині етичні правила» та закріпить його статус контролюючого органу у цій сфері.

Таким чином, узагальнюючи все вищезазначене, можна констатувати, що імплементація зарубіжного досвіду протидії корупції в Україні поєднує у собі багато рис різних країн. Але для того, щоб в Україні була створена своя ефективна система протидії корупції, для цього потрібно використовувати досвід, який був досліджений у даній статті.

#### Список використаних джерел

1. *Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки*: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Відомості Верховної Ради – 2014 – № 46 – ст. 2047
2. *Романюк Б. М.* Законодавство України та зарубіжних країн щодо протидії корупції. Міжнародний досвід боротьби з корупцією / Романюк Б. М., Бусол О. Ю.; Рада нац. безпеки і оборони України, Міжвідом. н.-д. центр пробл. боротьби з орг. злочинністю. – К.: Поліграф-Сервіс, 2010 – 626 с.
3. *Бусол О. Ю.* Вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу / О. Ю. Бусол // Актуальні питання протидії корупційній діяльності. – 2009. – № 22. – С. 85–93
4. *Датские* Антикоррупционные Инициативы // [Электронный ресурс] . – Режим доступа: <http://www.business-anti-corruption.ru/anti-corruption-initiatives/partner-initiatives/denmark/>.
5. *Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України*: Постанова Кабінету Міністрів від 02.07.2014 № 228 – Офіційний вісник України – 2014 р. – № 54 – стор. 88 – стаття 1455.
6. *Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби* / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – 237 с.
7. *Семенов В.* Кому по силам победить коррупцию? / В. Сененов // Вечерний Харьков. – 2009. – 22 декабря. – № 143. – С. 4.
8. *Немержицький Є. В.* Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: монографія / Є. В. Немержицький. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
9. *Joutsen, M and Kerden, J.* Corruption and the prevention of corruption in Finland. Ministry of Justice. 2009. - С. 22.
10. *Values in the Daily job – Civil servant's ethics. A handbook for the state administration.* / [ Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.vm.fi/vm/en/>

04\_publications\_and\_documents/01\_publications/06\_state\_employers\_office/20050114Values/Values in the daily job.pdf

11. Про правила етичної поведінки: Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI / Відомості Верховної ради – 2013 - № 14 – стор. 94.

12. *Льенок Т. В.* Зарубіжний досвід адміністративно-правової протидії корупції / Льенок Т. В // Юридична наука – 2012. - № 12 – С.42-52.

13. *Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS/CAOP), Handreiking Belangenverstrengeling July 2010.* / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS\\_Belangenverstrengeling\\_handreiking.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Belangenverstrengeling_handreiking.pdf).

14. *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors, Fourth Evaluation Round, GRECO Evaluation Fourth Report (2012) 7E* / [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4\(2012\)7\\_The\\_Netherlands\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round4/GrecoEval4(2012)7_The_Netherlands_EN.pdf).

15. *Незнамова З. А.* Понятие коррупции и коррупционных преступлений / З. А. Незнамова // Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией: Материалы международной научно-практической конференции 30-31 марта 2000 г. – Екатеринбург, 2000. – Вып. 1. – С. 84-91.

#### **Литвиненко В. І. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні**

У даній статті досліджено зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції. Визначено можливості його використання в Україні. Наведено позиції науковців щодо вказаного питання.

**Ключові слова:** організація, діяльність, протидія корупції, зарубіжний досвід, суб'єкти протидії корупції.

#### **Литвиненко В. И. Зарубежный опыт организации и деятельности субъектов противодействия коррупции и возможности его использования в Украине**

В данной статье исследовано зарубежный опыт организации и деятельности субъектов противодействия коррупции. Определено возможности его использования в Украине. Приведено позиции ученых по указанному вопросу.

**Ключевые слова:** организация, деятельность, противодействие коррупции, зарубежный опыт, субъекты противодействия коррупции.

#### **Litvinenko V. Foreign experience of organization and activities of anti-corruption subjects and the possibility of its use in Ukraine**

This article explores the experience of foreign subjects and of combating corruption. Determined the possibility of its use in Ukraine. Given scientists positions on the issue.

**Key words:** organization, activities, combating corruption, international experience, the actors of corruption countering.