

УДК 343.352

Боднар Василь Євгенович –
здобувач наукової лабораторії з
проблем досудового розслідування
Національної академії внутрішніх
справ

Актуальні проблеми протидії корупції: вітчизняні реалії та зарубіжний досвід

Розглянуто досвід деяких зарубіжних країн у сфері протидії корупції. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення положень кримінального законодавства України стосовно протидії цьому суспільно небезпечному явищу.

Ключові слова: протидія; корупція; досвід; зарубіжні країни; євроінтеграція.

У посланні Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України» від 27 листопада 2014 р. зазначено, що євроінтеграція – унікальний шанс, який український народ подарував державі, уперше обравши до українського парламенту проєвропейську конституційну більшість. Таких можливостей не відкривалося перед Україною ще ніколи. Водночас, за словами Президента, однією з основних внутрішніх проблем залишається тотальна корумпованість державного апарату, сфери державних послуг, некомпетентність і неефективність державного управління [1].

Таким чином, проблема протидії корупції в Україні сьогодні актуальна як ніколи. Необхідність непримиренної боротьби з цією «хворобою суспільства» стала очевидною для всіх – як для політиків, так і для різних верств населення [2, с. 1]. Саме це зумовлює підвищення наукового інтересу до вивчення зазначеної проблеми та заходів щодо її подолання.

Серед вітчизняних і зарубіжних науковців вагомий внесок у вирішення зазначених питань зробили О. М. Бандурка, Л. В. Багрій-Шахматов, В. І. Василичук, О. М. Джужа, Т. С. Демедюк, О. Г. Кальман, С. М. Клімова, І. В. Коруля, М. І. Мельник,

В. О. Навроцький, С. О. Омельченко, С. О. Павленко,
Д. Й. Никифорчук, М. І. Хавронюк та ін.

Метою статті є висвітлення причин прояву корупції в Україні та впровадження зарубіжного досвіду як одного з дієвих заходів протидії цьому явищу.

Ураховуючи потребу в побудові демократичної системи судоустрою, відповідно до європейських принципів та міжнародних стандартів, Україна підтвердила свою позицію в питанні підтримки курсу на інтеграцію до Європейського Союзу. Це спричинило необхідність якнайшвидшого виконання державою взятих на себе зобов'язань [2, с. 194]. Останніми роками було вжито заходи, спрямовані на створення нормативної бази щодо протидії корупції: Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI; Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011, яким схвалено національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр.; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану першочергових дій щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 р.» від 13 лютого 2013 р. № 73-р; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 р. № 221-18.

Створили нові можливості для функціонування політичних інститутів України також дії Президента щодо реалізації проголошеного курсу на системні реформи, кардинальні зміни в житті суспільства. Так, 12 січня 2015 р. було затверджено стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», якою визначено цілі та показники їх досягнення, а також напрями та пріоритети розвитку країни. Метою реформ визнано досягнення європейських стандартів життя та гідного місця України у світі. Стратегія сталого розвитку передбачає 62 реформи. З них пріоритетними визначено вісім реформ і дві програми. Окреслено 25 ключових показників успішності розвитку країни. Пріоритетними визнано реформування системи національної безпеки й оборони, оновлення влади, здійснення антикорупційної, податкової та судової реформ, децентралізацію державного управління, дерегуляцію та розвиток

підприємництва, реформування сфери охорони здоров'я та правоохоронної системи [3].

Так, з метою очищення влади України від корупціонерів 16 вересня 2014 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про очищення влади» № 1682-VII, який набрав чинності 16 жовтня 2014 р. [4].

Окрім Закону, було вжито низку заходів, спрямованих на створення нормативної бази щодо очищення влади (люстрації), зокрема затверджено: Положення про Громадську раду з питань люстрації при Міністерстві юстиції України (наказ Міністерства юстиції України від 4 листопада 2014 р. № 1844/5). Порядок проведення перевірки достовірності відомостей щодо застосування заборон, передбачених ч. 3, 4 ст. 1 Закону України «Про очищення влади» (Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 563), План проведення перевірок відповідно до Закону України «Про очищення влади» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 1025-р).

На особливу увагу заслуговує Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», основним завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [5].

Отже, до української правової системи успішно імplementовано низку міжнародно-правових інститутів, що перевірені часом і світовою практикою, довели свою ефективність та цінність [6, с. 11]. Аналізуючи таку ситуацію, слід звернути увагу на те, що у філософії існує методологічний принцип «бритва Оккама», зміст якого полягає в тому, що не слід множити сутності без нагальної необхідності, тобто не варто приймати закони тільки заради їх кількості й загальної звітності, чим інколи намагаються підмінити якість та активність.

У цьому контексті доцільно погодитись із Р. Стефанчуком, який зазначає, що в сучасних умовах ми маємо ставитись більш відповідально до питання якості та стабільності законодавства в Україні. Настав час зрозуміти, що кількість законів не завжди передбачає якість [7].

Таким чином, зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе лише за умови вивчення та втілення в життя

закордонного досвіду протидії цьому вкрай негативному соціальному явищу, зокрема успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію корупції та неправомірній вигоді (хабарництву), що довели на практиці свою ефективність, розкриває величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції [8].

Проаналізуємо досвід країн, що досягли певного успіху в цій сфері. В Ізраїлі антикорупційна атмосфера забезпечується системою «певного дублювання моніторингу» за можливими корупційними діями. Він здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, що володіє незалежністю від міністерств і державних відомств, і громадськими організаціями типу «Відомства за чистоту уряду». Ці організації виявляють можливі корупційні осередки, а в разі їх викриття – інформують органи розслідування.

Високі стандарти громадянської поведінки у Великобританії є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін та ефективного соціального контролю за державними службовцями. Ця країна має найдавніші традиції боротьби з корупцією. Систему антикорупційних механізмів тут врегульовано на законодавчому рівні. Перший закон про протидію корупції в державних органах було прийнято ще в 1889 р., закони про попередження корупції – у 1906 і 1916 роках. Ці акти були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, зазначені закони вимагають від посадових осіб доводити свою невинність [8].

Інша особливість – надзвичайно важлива роль громадської думки, що відображає динаміку негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати стосуються питань, пов'язаних із лобіюванням і підкупом політичного впливу, проблемами, спричиненими зміною меж приватної та державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії вивчає так званий Комітет Нолана, заснований у жовтні 1994 р.

Його зусилля зосереджено на основних сферах громадського життя, що викликають найбільшу стурбованість громадськості. Ідеться про членів парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; колишніх міністрів та інших посадових осіб, які працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких попередньо займалися в уряді, та ін. За результатами роботи комітету Палата громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити побічні доходи членів парламенту [8].

Підґрунтям боротьби з корупцією в Німеччині є завдання щодо знищення матеріальної, передусім фінансової, бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) та створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання «брудних» грошей. Особливо слід звернути увагу на обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима в розмірі понад 20 тис. німецьких марок за умов, що цю інформацію буде використано суто для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить внесок у банк у розмірі понад 50 тис. німецьких марок, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи. Політика німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб унаслідок законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів позбавити можливості державного службовця зловживати своїм посадовим становищем [8].

Серед антикорупційних механізмів, запроваджених у Німеччині, слід виокремити намір створити реєстр корумпованих фірм. У цьому разі країна йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Так, фірму, яку включено до такого реєстру, позбавляють права виконувати будь-які державні замовлення, вона стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів.

Антикорупційна політика в Сінгапурі вражає своїми успіхами. Її центральною ланкою є постійно діючий спеціалізований орган боротьби з корупцією – Бюро розслідування випадків корупції, що наділене політичною та функціональною самостійністю. Цей незалежний орган розслідує і прагне запобігати випадкам корупції в державному й

приватному секторі економіки Сінгапура. Бюро перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників та інформує про них відповідні органи, а також вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів із метою виявлення можливих слабкостей у системі управління та в разі необхідності рекомендує вжити відповідних заходів керівникам цих відділів [8].

Ключова ідея антикорупційної політики Сінгапура полягає в «прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи здійснення корумпованих дій». Це досягається за рахунок низки антикорупційних принципів, а саме: 1) оплата праці державних службовців відповідає формулі, прив'язаній до середньої заробітної платні осіб, які працюють у приватному секторі; 2) контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи та борги (прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні і розрахункові рахунки осіб, підозрюваних в порушенні Акта про запобігання корупції); 3) строга звітність у справах про корупцію відносно високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів; 4) ліквідування зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки. Боротьба з корупцією є одним із ключових чинників економічного успіху Сінгапура.

Японський досвід у зазначеній сфері свідчить, що відсутність єдиного кодифікованого акта, спрямованого на протидію корупції, не перешкоджає ефективному вирішенню проблеми. Норми антикорупційного характеру наявні в багатьох національних законах.

Особливу увагу японський законодавець приділяє заборонам у сфері діяльності політиків, державних і муніципальних службовців. Вони, зокрема, стосуються численних заходів, що політично нейтралізують японського чиновника в аспекті приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення.

Як і в Сінгапурі, у межах японського законодавства встановлено суворі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій та інших політичних організацій, чітко регламентовано порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів, визначено порядок фінансової

звітності. Порушення положень закону тягне за собою застосування санкцій.

Японський законодавець кваліфікує як кримінальний злочин дії політиків, які за відповідну винагороду, одержану від зацікавленої особи, сприяють прийняттю вигідного для неї рішення шляхом впливу на державних, муніципальних службовців, а також юридичних осіб з 50 % капіталу держави або місцевого самоврядування [8].

У Японії, як і в більшості інших країн, одним із найголовніших напрямів протидії корупції є кадрова політика. Японським державним службовцям гарантовано гідну оплату праці. Значну увагу японський законодавець приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Так, з квітня 2000 р. в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а також затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця й норми адміністративних покарань за їх порушення. Етичні правила державного службовця містять визначення поняття «зацікавлена особа» і детальний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону.

У квітні 2001 р. в Японії набув чинності Закон «Про розкриття інформації». Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації, що є в урядових установах, уможливорює подання апеляції до Ради з контролю за розкриттям інформації в тому разі, якщо уряд вирішить не розкривати певну інформацію. Ці умови дали змогу громадським організаціям викрити декілька випадків корупції.

Таким чином, у Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали: 1) заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); 2) реформування державної служби (гідна оплата праці, система стимулів); 3) забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю та моральної дії на політиків із боку громадського суспільства) [8].

У США накопичено практично найбільший досвід боротьби з корупцією. Організована злочинність тут уперше стала предметом обговорення на «високому рівні» ще в 1929 р., коли її вивченням займалась так звана «Комісія Цікершема». Відтоді ця проблема перебуває в центрі уваги комісій, комітетів і підкомітетів, що створювались згідно з рішенням конгресу чи

президента, які в результаті довгого й ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю та корупцією розробляли рекомендації, що слугували підґрунтям для федеральних законів.

Важливим організаційним заходом, який здійснив уряд США, було створення в червні 1970 р. Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю. Головним завданням цього органу було розроблення загальнонаціональної програми дій. Керівна роль у діяльності щодо боротьби з організованою злочинністю належить Міністерству юстиції США, що визначає національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом цього Міністерства є Федеральне бюро розслідувань.

У законодавстві США поняття корупції посадовців визначено досить широко. Воно передбачає низку протиправних діянь, передбачених здебільшого в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: 1) «Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями»; 2) «Посадовці і службовці по найму»; 3) «Здирство та погрози»; 4) «Вибори й політична діяльність».

Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США підлягають не тільки ті, хто одержує хабарі, а й ті, хто їх дає. У Зводі Законів чітко вказано категорії посадовців, що належать до осіб, які одержують хабарі. Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, хто дає, пропонує, обіцяє що-небудь цінне публічному посадовцю або кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

Законодавство США, як і Японії, передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

Напевно, найбільш ефективною є система політичних і правових механізмів протидії корупції Італійської Республіки, де для розв'язання цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. Парламент цієї країни заснував спеціальну Генеральну Раду боротьби з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновано окружні

управління боротьби з організованою злочинністю та мафією, а також Державне управління боротьби з мафією.

До завдань цього колегіального органу входять: розроблення стратегії щодо протидії організованим злочинностям та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо; раціоналізація ресурсів і коштів, відведених для організації протидії з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих результатів з огляду на встановлені напрями діяльності та, за необхідності, прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків чи уникнення неефективних дій.

Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Зазначене управління надає можливість залучати до роботи інститути соціального контролю. Так, у 1993 р. під тиском громадськості було прийнято Закон «Про угруповання мафіозного типу», що встановив сувору відповідальність за входження до злочинної організації типу «мафія». Цей акт було включено до нового кримінального кодексу Італії окремою нормою: «Кожний, хто є членом злочинного угруповання мафіозного типу, у склад якого входить троє та більше осіб, карається позбавленням волі строком від трьох до шести років».

Нове законодавство визначає конкретні ознаки, притаманні мафіозним угрупованням, зокрема: залякування та підкорення силою інших людей, нав'язування їм «закону мовчання» та кругової поруки з метою вчинення кримінальних злочинів, установлення прямого або непрямого правління й контролю за різноманітною економічною діяльністю, отримання незаконних прибутків і незаконних пріоритетів у такій діяльності для себе та інших осіб, а також протистояння вільному волевиявленню під час голосування.

Згідно з цим Законом, відповідальність за вчинення злочину суттєво посилюється, якщо йдеться про приналежність до озброєного мафіозного угруповання. Озброєним вважають таке мафіозне угруповання, члени якого «володіють можливістю користуватися зброєю або вибухівкою для досягнення певної мети». Водночас не важливо, перебуває зброя в руках мафіозі, чи схована в тайниках. Для таких осіб передбачено жорсткі покарання за фінансування легальної економічної діяльності за

рахунок коштів, здобутих злочинним шляхом, у тому числі прибутку від легалізації «брудних грошей» [8].

Застосування нового закону «Про угруповання мафіозного типу» здійснюється також під контролем громадськості й органів представницької демократії, що дало змогу дестабілізувати мафію. Однією з форм такого контролю є заслуховування звітів міністра внутрішніх справ у парламенті республіки двічі на рік. Такі багатоаспектні зусилля суб'єктів політики та італійської юстиції мають позитивні результати. З 1993 р. й донині заарештовано понад 3500 членів мафіозно-злочинних угруповань.

Це стало можливим завдяки реальному втіленню в політико-правове поле Італії принципів розподілу влад, незалежності судової влади від урядового впливу та втручання інших гілок влади. З огляду на це, італійська судова система є найважливішою з трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією. В Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді суддів виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обирають судді, і одну третину – політичні партії. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція передбачає адміністративне провадження з деяких кримінальних проваджень. Дієвим антикорупційним механізмом слід визнати також те, що судді, прокурори та слідчі вважаються членами однієї професії та регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі ж гарантії незалежності, як і судді.

Побуває думка, що корупцію можна перемогти за допомогою сильної держави, диктатури, репресій. Проте досвід Китаю, де показові розстріли урядовців, яких звинувачують у корупції, давно стали «справою звичайною», підтверджує зворотне. Репресивні заходи за умов уявної ефективності навряд чи дадуть бажаний результат – хабарників, якщо й поменшає, то не набагато, а суми хабарів автоматично злетять угору як платня за підвищений ризик. Крім того, репресивні заходи можуть призвести до зміцнення (у негативному аспекті) однієї з «корпорацій чиновництва» – правоохоронних органів, які отримують монопольне право вирішувати, кого страчувати, а кого милувати.

Демократичний режим, хоча й не гарантує свободу від корупції взагалі та хабарництва зокрема, принаймні забезпечує

більше можливостей для боротьби з нею. По-перше, конкуренція партій викриває корупцію правлячої верхівки. По-друге, свобода слова дає змогу пресі контролювати державних службовців. Громадянське суспільство, як інститут властивий демократичному режиму, здатний підвищити ефективність діяльності незалежних комісій у сфері боротьби з корупцією. Успішно подібні органи функціонують у Гонконгу, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані.

Яскравим прикладом «культури прозорості» є Південна Корея. Так, з 1999 р. в Сеулі діє програма «OPEN» – система контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації, що стала справжньою сенсацією серед національних антикорупційних програм. Вона є показником реалізованої політичної волі щодо боротьби з корупцією [8]. Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропонуванням їм неправомірної вигоди з метою прискорення завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, «OPEN» шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян, як необхідної умови існування корупції, виконує свою основну задачу – попередження корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації.

Отже, аналіз зарубіжного досвіду у сфері протидії корупції свідчить про те, що повністю позбутися цього явища не вдається в жодній країні, але істотно знизити її рівень цілком можливо. Антикорупційне законодавство за кордоном передбачає використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на попередження.

Таким чином, вибір Україною курсу на інтеграцію в Європу, транснаціональний характер корупції зумовлюють необхідність укладання країною низки угод про оперативне співробітництво з міжнародними спеціалізованими поліцейськими інституціями [9, с. 212]. Така необхідність виникла як результат потреби у створенні дієвого механізму усунення наслідків системної корупції, що прогресувала в Україні останніми роками. Одним із таких наслідків є потреба в поверненні в Україну коштів і майна, яке набули чиновники-корупціонери в незаконний спосіб.

Звісно, викладені міркування не позбавлені зауважень або ж потребують більш детального осмислення, у зв'язку з чим сподіваємося на активне їх обговорення серед практиків, науковців та інших фахівців зазначеної теми дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Позачергове послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/31656.html>.
2. Павленко С. О. Международное законодательство по борьбе с коррупцией: проблемы его применения в Украине / С. О. Павленко // Право и политика : науч.-метод. журн. – 2013. – № 2. – С. 193–198.
3. Глава держави затвердив Стратегію сталого розвитку «Україна–2020» [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Президента України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/32046.html>.
4. Про очищення влади : Закон України від 16 верес. 2014 р. № 1682-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.
6. Руднєва О. М. Правова політика України: стан, проблеми концептуалізації та підвищення ефективності / О. М. Руднєва, О. Н. Ярмиш // Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.). – К. : НІСД, 2013. – С. 6–26.
7. Стефанчук Р. Чи існує в Україні правова політика [Електронний ресурс] / Р. Стефанчук. – Режим доступу : <http://blogs.korrespondent.net/blog>.
8. Чепелюк В. Международно-правовое сотрудничество в противодействии взяточничеству [Электронный ресурс] / В. Чепелюк // Проекты ВОО «Успешная Украина». Опыт зарубежных стран в борьбе с коррупцией 2012 г. – Режим доступа :

<http://anticorruption.in.ua/anticorruption/anticorruption/news/our/2324.html>.

9. Онашко А. В. Використання можливостей міжнародного оперативного співробітництва з метою ефективного розслідування фактів системної корупції в інститутах державної влади / А. В. Онашко // Досудове розслідування: актуальні проблеми та шляхи їх вирішення : матеріали наук.-практ. семінару (Харків, 17 жовт. 2014 р.) / редкол. : С. Є. Кучерина, В. В. Федосєєв та ін. – Х. : Право, 2014. – Вип. 6. – С. 209–213.