

УДК 351.72

DOI 10.32755/sjcriminal.2019.02.117

Ткаченко О. Г.,кандидат юридичних наук, заступник начальника кафедри
тактико-спеціальної підготовки,

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна;

Гетта П. Г.,

слухач 361-ої навчальної групи,

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті проведено порівняльно-правовий аналіз організації діяльності спеціальних антикорупційних органів різних країн світу. Розглянуто генезу розвитку боротьби з корупцією в іноземних державах для формування та поліпшення вже наявного стратегічного напрямку боротьби з корупцією Української держави. Наведено низку заходів, необхідних для вдосконалення у повному обсязі українського законодавства із впровадження міжнародного досвіду боротьби з корупцією.

***Ключові слова:** суб'єкти запобігання та протидії корупції, корупція, органи боротьби з корупцією, європейський досвід боротьби з корупцією.*

Постановка проблеми. Корупція властива більшості країн світу, незалежно від їх політичного устрою та рівня економічного розвитку. Вона вражає більшість сфер суспільного життя, сприяє поширенню злочинності і породжує соціальну напругу у суспільстві, що, в свою чергу, потенційно загрожує стабільному функціонуванню органів державної влади, гальмує економічний розвиток, підриває основи конституційного ладу та національної безпеки.

Корупція дискредитує державу, послаблює авторитет країни на міжнародній арені. Інтенсивність вияву цього негативного явища неоднакова у різних країнах світу, тому й механізму її подолання у кожній державі притаманні специфічні атрибути.

Зарубіжний досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів різних країн світу може бути ефективно використано під час формування української моделі боротьби з корупцією з огляду на стратегічний курс України на європейську інтеграцію. Таким чином, аналіз законодавства членів Європейського Союзу та інших держав під кутом зору розвитку інституційної основи протидії корупції є корисним на сучасному етапі

становлення правового регулювання діяльності Національного антикорупційного бюро України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти питання організації органів протидії корупції розглядали такі вчені, як Макаревич О.А., Камишов О.Л., Рябчий Г.І., Політова А.С., Маркєєва О.Д., Ільєнок Т.В., Вдовиченко Є.В., Білинська Л.В. Проте, незважаючи на значний науковий доробок зазначених авторів, все ж таки вітчизняній юридичній науковій думці бракує європейської практики в цій галузі. Така позиція актуалізує розгляд цього питання.

Мета статті полягає в проведенні порівняльно-правового аналізу організації антикорупційної діяльності в зарубіжних країнах та дослідити можливість використання зарубіжного досвіду в Україні. Дослідження чинної законодавчої бази, детальний аналіз колізій та прогалин дадуть змогу здійснити роботу над помилками й доповнити антикорупційні закони нормами, запозиченими в інших держав.

Виклад основного матеріалу. Залежно від ступеня поширення корупції у країні всі держави світу можна умовно поділити на три категорії. До першої групи входять найменш корумповані держави, такі як Данія, Нова Зеландія, Фінляндія. Поширення і вплив корупції на суспільне життя в країнах цієї групи є незначним, і загальна кількість корупційних виявів є невеликою, що за своєю суттю не може реально загрожувати національній безпеці держави. До другої групи належать країни, в яких рівень корупції є помірним, але все таки здійснює вплив на політичні, економічні та соціальні процеси. До цієї групи належить більшість розвинутих країн світу зі сталою демократією та потужною правовою системою. Проте у другій групі країн корупція має більш істотний вплив на державотворчі процеси і її вияви мають більш системний характер. Варто зауважити, що спільним для цих двох груп є те, що в них є великий ризик виявлення абсолютної більшості корупційних виявів, а найголовніше – адекватне правове, політичне та соціальне реагування на них. Важливим є те, що в таких країнах корупція більшістю населення сприймається як аномалія, що неприпустима у сучасному житті. До третьої групи належать держави, де корупція має масштабний, системний характер, справляє

значний вплив на політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Корупція із соціальної аномалії, як у країнах другого типу, поступово перетворюється на правило, що призводить не тільки до лояльного ставлення до корупції, а й до участі в такій діяльності в усіх сферах суспільного життя [2].

Від рівня корупції в країні залежить застосування нею пропорційних заходів боротьби з цим негативним явищем, у тому числі шляхом розвитку інституційної складової частини національної антикорупційної політики. Найбільш поширеною моделлю спеціалізованої антикорупційної інституції є модель служби боротьби проти корупції у структурі правоохоронних органів (наприклад, в Іспанії – Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією; у Норвегії – Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища; у Бельгії – Центральне управління боротьби проти корупції; в Румунії – Національний антикорупційний директорат) або ж у вигляді підрозділів із внутрішньої безпеки у структурі правоохоронних органів (приміром, у Німеччині – Департамент внутрішніх розслідувань; у Великій Британії – Загін боротьби проти корупції в поліції метрополії).

Ще однією моделлю спеціалізованих антикорупційних інституцій представлена в таких країнах, як: Болгарія – Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції; Франція – Центральна служба із запобігання корупції; Філіппіни – Офіс омбудсмена тощо. До цієї моделі входять інституції, які виконують, насамперед, превентивні функції, а їхня діяльність спрямована на дослідження явища корупції, підготовку відповідних нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог щодо недопущення конфлікту інтересів, розроблення та впровадження кодексів етики тощо [3, с. 154].

Нині Україна належить до країн, де корупція проникла у більшість сфер суспільного життя, а для її подолання створений спеціальний орган – Національне антикорупційне бюро України. При цьому нова політика уряду розвиває всі перспективи для переходу держави до другої групи країн згідно з вищевикладеною їх класифікацією.

На нашу думку, заслуговує на увагу організація діяльності органів протидії корупції такої ж молоді держави як Грузія, оскільки ми маємо багато чого спільного в цій проблематиці. Грузія також тривалий час входила до числа країн, яка потерпала від корупції. Згідно з даними міжнародної неурядової організації «Transparency International», країна в загальному рейтингу за показником індексу сприйняття корупції посідала у 2004 р. 136 місце, у 2005 – 126, у 2006 – 101, у 2007 – 79, у 2008 – 67, у 2009 – 66, у 2010 – 68, у 2014 – 50, а в 2016 – 44 місце.

Корупційна ситуація Грузії характеризувалась проникненням у всі сфери суспільного життя, зокрема у політику, економіку та систему державного управління. Спостерігалася економічна криза, державне втручання в економіку, монополізація її прибуткових секторів.

Тому уряд ініціював розгортання масштабної антикорупційної політики. Відбулося формування нової антикорупційної стратегії та реалізація першочергових дій, спрямованих на подолання корупції. Ключовим моментом у правовому регулюванні антикорупційної політики Грузії стало ухвалення президентом Грузії указу «Про затвердження національної антикорупційної стратегії» та Плану дій з її реалізації. Робота над нормативно-правовою базою здійснювалась із залученням громадянського суспільства та міжнародних організацій [4].

Антикорупційна стратегія у Грузії розпочалась з тотального оновлення структури та кадрів Міністерства внутрішніх справ Грузії. Було ліквідовано Державтоінспекцію як одну з найбільш корумпованих структур. До спеціалізованих органів у сфері боротьби з корупцією в Грузії належать Антикорупційна рада та Агентство (Департамент) по боротьбі з корупцією.

Антикорупційна рада за підтримки Секретаріату (його функції) виконує Аналітичний департамент Міністерства юстиції Грузії, відповідає за розробку антикорупційної політики, міжвідомчу координацію, комунікацію з неурядовими та міжнародними організаціями, засобами масової інформації, громадськістю. Департамент по боротьбі з корупцією є органом, що безпосередньо займається боротьбою з корупцією. Основне джерело фінансування Антикорупційної ради є державний бюджет, при цьому

видатки на діяльність зазначеного органу здійснюється в межах статей витрат на Міністерство юстиції Грузії.

У первісному варіанті антикорупційних реформ Грузія відмовилась від створення окремого спеціалізованого органу боротьби з корупцією, поклавши відповідні функції на Слідче управління при Генеральній прокуратурі Грузії, яке мало основні повноваження із провадження розслідувань корупційних злочинів. На базі Міністерства внутрішніх справ Грузії було створено Агентство по боротьбі з корупцією. До його основних функцій належать: боротьба з посадовими та корупційними злочинами, вжиття заходів для запобігання, виявлення та припинення конфлікту інтересів і корупції у державних секторах, вжиття заходів для притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь. Грузинський досвід наочно демонструє, що створення спеціалізованого антикорупційного органу є допоміжним засобом ефективності боротьби з корупцією [5].

Дослідження зарубіжного досвіду показують, що найбільш суттєві зусилля щодо запобігання корупції в державному апараті роблять Сполучені Штати Америки, які створили не тільки цілу систему заходів адміністративно-правового характеру, спрямованих на припинення корупції, а й виступають з низкою важливих міжнародних ініціатив у розглянутій сфері.

Таким чином, кожній державі притаманні як власний підхід до протидії корупційним виявам, так і самобутня модель антикорупційного органу. Модель, обрана Україною, відповідає наявному у країні стану корупції та завданням, які стоять перед Національним антикорупційним бюро та шляху її подолання. Разом з тим аналіз досвіду такої країни як Грузія засвідчує прямо пропорційну залежність успішності боротьби з корупцією від ефективності функціонування загалом прокуратури, поліції та окремих спеціалізованих органів, а також усіх інших правоохоронних та управлінських структур держави і громадських формувань.

Уперше антикорупційний закон у Великій Британії був прийнятий ще в 1889 році, в ньому чітко було прописано – хабаром вважається навіть подарунок, а тим більше позика або винагорода, що можуть спонукати чиновника «заплющити очі» на проблему або утриматися від своїх прямих обов'язків за певну

суму. Хабарників відправляли до в'язниці і позбавляли прав обіймати державні посади. У разі «рецидиву» корупціонер відмежовувався від посад назавжди і позбавлявся прав на отримання пенсії. У цьому ж законі встановлювалося обмеження волі до двох років чиновникам, які займалися «торгівлею посадами», причому карався не тільки той, хто продав, а й той, хто купив цю посаду. Дія закону про продаж посад поширювався і на британські колонії [6, с. 74].

За розслідуванням корупційних скандалів у правоохоронній системі Великої Британії стежить спеціально створене Управління скарг на дії поліції. В англійському управлінні працюють не співробітники поліції і навіть не юристи. В Управлінні скарг на дії поліції Великої Британії служать шановні в країні люди, які розглядають усі скарги дуже сумлінно, і «домовитися» з ними неможливо. За моральним обличчям міністрів, великих службовців, членів парламентів, місцевих чиновників стежить незалежний консультативний Комітет зі стандартів поведінки в суспільному житті. Він був створений в 1994 році, в ньому працюють видатні громадські діячі Англії. Вони вивчають поведінку чиновників і дають оцінку. Комітетом було розроблено Кодекс поведінки державної роботи чиновників, в якому, серед іншого, є такі пункти, як непідкупність, об'єктивність та інші. Виявлені порушення Кодексу тільки публікуються і не несуть за собою ніякого покарання, експерти запевняють, що Комітет серйозно стримує корупцію.

Українським законодавцям доречно на практиці перейняти основні положення досвіду Великої Британії у сфері боротьби з корупційними діями, та, передусім, необхідно звернути особливу увагу на високу правову культуру громадян і високий ступінь професійної етики державних службовців. Таким чином для того, щоб запровадити в повному обсязі позитивний досвід Великої Британії в українську практику, потрібно організувати стійке підґрунтя, фундаментом якого стане збільшення рівня правової культури та свідомості кожного громадянина нашої держави.

Висновки. Актуальність посилення боротьби з корупцією в Україні є одним із головних і першочергових завдань, а вдосконалення чинного законодавства – способом його вирішення.

Спираючись на головний досвід ключових європейських держав, в яких найнижчий ступінь корупційних діянь, можемо зробити висновки про ефективність їхньої нормативно-правової бази подолання корупційних діянь та ефективність запроваджуваних механізмів, цілеспрямованих на подолання цього негативного явища суспільного законодавства.

Необхідно звернути увагу, що чинні антикорупційні законодавчі акти нашої держави потребують постійного вдосконалення, успішність яких може гарантувати введення європейської практики в цій сфері в українську законодавчу практику та теорію.

Дослідження чинної законодавчої бази, детальний аналіз колізій та прогалин дають змогу здійснити роботу над помилками й доповнити антикорупційні закони нормами, які усунуть наявні неврегульованості.

Для вдосконалення в повному обсязі чинних українських законодавчих актів із впровадженням міжнародного досвіду потрібно втілити в життя низку довгих підготовчих заходів, головними серед яких мають бути такі: стабілізація економічної ситуації в країні; підвищення рівня життя кожного громадянина в державі; покращання системи соціальних допомог та пільг; підвищення рівня правової культури та свідомості й правової культури кожного громадянина; проведення реально діючих реформ у медичній сфері; проведення реально діючих реформ в освітній сфері на базі академічної доброчесності; зменшення рівня безробіття та підвищення рівня заробітної плати; непорушне покращення національних законодавчих актів відповідно до головних європейських стандартів.

Реалізація оновленого антикорупційного законодавства сприятиме створенню актуального і сучасного механізму протидії корупції на всіх рівнях діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування й надаватиме додаткові умови для залучення громадськості у процес формування та реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії корупції.

Список використаних джерел

1. Corruption: Causes and Solutions HubPages. URL: <https://soapboxie.com/world-politics/corruption-solutionandcauses/> (дата звернення: 03.10.2019).

2. Політова А. С. Корупційна злочинність в Україні: стан і тенденції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2016. Вип. 2. С. 152–162.

3. FAQs on corruption. How do you define corruption? *Transparency International* URL:https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/ (дата звернення: 25.10.2019).

4. Маркєєва О. Д. Актуальні проблеми антикорупційної політики України. *Національний інститут стратегічних досліджень України*. URL:<http://www.niss.gov.ua/articles/395/> (дата звернення: 03.10.2019).

5. Ільєнок Т. В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука*. 2013. № 2. С. 71–77.

Tkachenko O., Hetta P.

COMPARATIVE ANALYSIS OF ACTIVITIES ORGANIZATION OF ANTI-CORRUPTION BODIES OF FOREIGN COUNTRIES

The article addresses to the comparative legal analysis of the activities organization of special anti-corruption bodies of different countries of the world. The genesis of the development of the fight against corruption in foreign countries is considered in order to form and improve the already existing strategic direction of combating corruption of the Ukrainian state. It is emphasized that corruption currently is one of the global problems, which influences the further development of the Ukrainian state and improvement of the general standard of living in the country. The fight against corruption is a problematic topic not only for the Ukrainian state but also for other countries of the world, which have already reached certain heights in the level of development of anti-corruption policy and are ready to share their own experience in the fight against corruption.

The conclusions stated that in order to improve the full extent of Ukrainian legislation on the implementation of international experience, a number of measures should be implemented, and the main ones are: stabilization of the economic situation in the country; raising the standard of living of every citizen in the country; improving the system of social support and benefits; raising the level of legal culture and consciousness of every citizen; implementation of really effective reforms in the medical sphere; implementation of real reforms in the field of education based on academic integrity; reducing unemployment and raising wages; continuous improvement of national legislation in accordance with major European standards.

Considering the experience of the leading European countries in which the lowest degree of corruption is involved, the conclusions are made about the effectiveness of the foreign normative-legal framework for combating corruption and the effectiveness of the mechanisms to overcome this negative phenomenon. It is noted that the anti-corruption legislation of Ukraine requires continuous improvement, when success can be guaranteed by the introduction of European practice in this area of legal relations.

Key words: *subjects of combating and prevention corruption, corruption, anti-corruption bodies, European experience in combating corruption.*

References

1. *Corruption: Causes and Solutions HubPages*, available at: <https://soapboxie.com/world-politics/corruption-solutionandcuses/> (last accessed: 03.10.2019).
2. Politova, A. S. (2016), «Corruption crime in Ukraine: the state and trends», *Bulletin of the Didorenko Luhansk State University of Internal Affairs*, Issue 2, pp. 152–162.
3. FAQs on corruption. How do you define corruption? *Transparency International* available at: https://www.transparency.org/whoweare/organisation/faqs_on_corruption/ (last accessed: 25.10.2019).
4. Markeeva, O. D. Actual problems of anti-corruption policy of Ukraine. *National Institute for Strategic Studies of Ukraine*, available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/395/> (last accessed: 03.10.2019).
5. Ilienok, T. V. (2013), «Fighting Corruption: An International Experience», *Legal Science*, Issue 2, pp. 71–77.