

Паламарчук Т.П.

Національна академія державного управління при Президентіві України

Пашкевич Л.А.

Національна академія державного управління при Президентіві України

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ТРАДИЦІЙНО-РЕПРЕСИВНИЙ ШЛЯХ

У статті наголошено, що корупція є явищем, небезпечним для суспільства та держави. Виявлено, що боротьба з проявами корупції включає в себе застосування репресивних, превентивних заходів або їх комплексному поєднанні. У ході дослідження розглянуто досвід держав-членів ЄС, які застосовують репресивні заходи або комплекс репресивно-превентивних заходів боротьби з корупцією: Італія, Румунія, Польща, Болгарія, Бельгія. З'ясовано, що ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. Також Італія є однією з небагатьох країн, яка відмовляється визнавати необхідність розсуду в розслідуванні. Виявлено, що Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі, вона має розгалужену систему антикорупційних органів, які оперативно реагують на прояви корупційних діянь. У свою чергу, Польща також має дієві правові механізми та розгалужену систему органів протидії корупції. Особливістю Польщі є утворення органу фінансової розвідки й системи співпраці із цим органом: правоохоронні органи надають необхідну інформацію органу фінансової розвідки для її використання відносно зобов'язаних інститутів і подальшого реагування. Виявлено, що в Болгарії протягом останніх років активно проходить процес інституалізації боротьби з корупцією. Реформи спрямовані на формування ефективної системи боротьби з корупцією та створення відповідної системи органів, є підтримка з боку парламенту й органів виконавчої влади. Аналіз показав, що особливістю боротьби з корупцією в Бельгії є поєднання традиційно-репресивних механізмів з превентивними заходами – установами кримінальної відповідальності за корупційні діяння, і розроблено низку дієвих механізмів запобігання корупції в державі. У ході дослідження надано рекомендації протидії корупції в Україні.

Ключові слова: антикорупційна політика, корупційні діяння, запобігання корупції, механізми боротьби з корупцією, система органів протидії корупції, національна безпека.

Постановка проблеми. Корупція – одне з найнебезпечніших для суспільства та держави явищ. Наслідками корупції є підрив авторитету державного апарату, дискредитація його діяльності, руйнація основних принципів, на котрі спирається будь-яка демократична держава, принципів верховенства права й рівності громадян перед законом, справедливості, неупередженості правосуддя, захищеності людини правоохоронними структурами від різного роду протиправних посягань і свавілля чиновників.

Одним із головних аспектів існування демократичної та правової держави є дієва антикорупційна політика, у результаті якої мінімізуються прояви корупційних проявів.

Відтак, боротьба з корупцією включає в себе застосування репресивних, превентивних заходів або їх комплексне поєднання. При наявному

високому рівні корупції важливим є застосування репресивних заходів протидії корупції. Оскільки Україна ще не віднайшла власний шлях у запобіганні та протидії корупції, є необхідність у вивченні міжнародного досвіду, зокрема держав-членів Європейського Союзу, що сприятиме виробленню дієвих державних механізмів боротьби із цим явищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні дуже багато дослідників і науковців спрямовують дослідження на вивчення європейського досвіду запобігання та протидії корупції, а саме: Н. Задирка, О. Соснін, І. Чемерис, В. Чеплюк, Л. Чубата, І. Чубенко й інші наголошують на необхідності використання міжнародного досвіду в боротьбі з корупцією в Україні.

Актуальними в цьому напрямі є праці українських науковців І. Зозулі, А. Комарової,

В. Кулікова, О. Прохоренка та інших, у яких розглядаються питання протидії корупційним проявам у системі публічного управління на досвіді інших держав.

Питанням створення й функціонування антикорупційних органів у зарубіжних країнах присвячені праці вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких можна означити таких як В. Андріанов, Е. Гюрген, І. Коруля, Г. Куріс, М. Мельник, О. Новіков, І. Ревак, С. Рогульський, С. Серьогін та інші.

Постановка завдання. Метою роботи є аналіз і виявлення особливостей антикорупційних механізмів і політики держав-членів ЄС у сфері запобігання та протидії корупції з подальшим запозиченням досвіду для імплементації в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі й апробовані міжнародною спільнотою. Це насамперед відкритість влади, прозорість і зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації [2].

Утілення в життя ефективних заходів із боротьби з корупційними проявами в окремих країнах не проходить без суттєвих проблем, подолання яких вимагає підвищення ефективності ведення боротьби з корупцією, створення дієздатних систем протидії цьому негативному явищу.

Серед держав-членів ЄС, що застосовують репресивні заходи або комплекс репресивно-превентивних заходів в боротьбі з корупцією, можна назвати Італію, Румунію, Польщу, Болгарію, Бельгію.

Ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Парламент країни заснував спеціальну Генеральну раду з боротьби з організованою злочинністю. Поряд із Генеральною радою засновані окружні управління з боротьби з організованою злочинністю та мафією й окремо Державне управління з боротьби з мафією. Завданнями цього колегіального органу є розробка стратегії боротьби з організованою злочинністю; раціоналізація ресурсів, виділених для боротьби з організованою злочинністю, а також прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій [1].

Також в Італії для боротьби з організованою злочинністю, у тому числі й корупцією, створено

міжвідомчий спеціальний орган – Управління розслідувань «Антимафія». Основну частину кадрів цього органу становлять фахівці слідчих органів Державної поліції, карабінерів і Фінансової гвардії із залученням цивільних фахівців у галузі інформатики, технічного та адміністративного забезпечення. До компетенції цього органу віднесено злочини з наявністю ознак «угруповання мафіозного типу».

Італія є однією з небагатьох країн, яка відмовляється визнавати необхідність розсуду в розслідуванні. Усі ці заходи є досить ефективними в механізмі протидії корупції Італії. Приклад тому – суд над багатьма вищими посадовими особами Італії, зокрема колишніми прем'єр-міністрами Андреотті, Краксі, Берлусконі [3, с. 73].

Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. 2002 року створено Національний антикорупційний директорат Румунії за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення.

Урядом Румунії в березні 2003 року створена спеціалізована структура з боротьби з корупцією – Національна прокуратура з антикорупції. Головним завданням зазначеної прокуратури є розслідування справ, у яких спричинена матеріальна шкода дорівнює еквіваленту 100 тис. євро, або протиправних дій, які скоєні членами парламенту, уряду, судових органів, префектами, керівниками державних організацій, банків тощо [7].

Для оперативного реагування на будь-які повідомлення про незаконне збагачення певних осіб 2007 року в Румунії створено проміжний між фінансовою службою та Національним антикорупційним директоратом орган – Національну агенцію з доброчесності.

Діяльність владних структур здійснюється під суворим контролем громадськості. На електронних сайтах у відкритому доступі розміщено близько 5 млн. декларацій про фінансові статки посадових осіб, суддів і прокурорів, щомісяця їх переглядають майже 100 тисяч осіб. У такий спосіб реалізується принцип фінансової прозорості, проголошений Євросоюзом [9].

Беззастережною умовою фінансової прозорості посадовців у Румунії визнано постійний контроль за їхніми статками. Десять осіб служби з повернення активів мають прямий доступ до більшості баз даних (нерухомості, демографічної, паспортної, транспортної, власників зброї, інтелектуальної власності). На основі спеціальних запитів вони мають право бути поінформовані

щодо наявності яхт, кораблів, літаків, договорів експортно-імпорتنних операцій, про перетин кордону. У перспективних планах цієї держави – створення Агенції з повернення активів та управління ними, підпорядкованої Міністерству фінансів Румунії [1].

Польща в цьому сенсі пройшла довгий шлях суттєвих перетворень. Із 24 серпня 2006 року в Польщі ввійшов у дію Закон «Про Центральне антикорупційне управління (ЦАУ, Centralny Urząd Antykorupcyjny)». Основною метою діяльності ЦАУ є боротьба зі зловживаннями владою та використанням привілеїв для досягнення особистої й майнової користі, а також діяльністю, спрямованою проти економічних інтересів держави. ЦАУ має переслідувати корупційну злочинність, ретельно перевіряти майнові декларації чиновників і працівників сфери самоуправління, слідкувати за спробами порушити заборону поєднання громадських (державних) функцій із господарською діяльністю. Одним із етапів відбору до ЦАУ є медичні комісії, перевірка на допуск до роботи із закритою інформацією та тести на детекторі брехні. Незважаючи на те що тестування на детекторі брехні формально є добровільним, тих, хто відмовиться від проходження на ньому, не призначають на посади в ЦАУ [3, с. 74].

Досить значний ефект у справі протидії корупційним явищам досягнуто при застосуванні Закону Республіки Польща від 16 листопада 2000 року, яким створено новий державний орган фінансової розвідки, що передбачає втілення таких завдань: припинення злочинних дій у фінансовому секторі та створення банку даних для всіх компетентних державних інститутів, які протидіють використанню нелегальних джерел доходів. Генеральний інспектор фінансової інформації виконує посередницькі функції щодо збору, аналізу, оцінки й передачі даних, а також координації взаємодії між різними фінансовими інститутами і правоохоронними органами [7].

Існує також зворотній зв'язок: правоохоронні органи надають необхідну інформацію органу фінансової розвідки для її використання стосовно зобов'язаних інститутів (припинення угод, блокування рахунків тощо). Таким чином, до одного центру збігається інформація про конкретні фінансові угоди та про діяльність щодо встановлення їхньої причетності до фінансових чи економічних злочинів. Представники правоохоронних органів мають можливість зіставити базу фінансових даних із базою даних про злочини [5].

Зазначена система дає змогу також досить ефективно виявляти корупційні дії представників влади та вести ефективну боротьбу з ними.

У Болгарії протягом останніх років активно проходить процес інституалізації боротьби з корупцією. Реформи спрямовані на формування ефективної системи боротьби з корупцією та створення відповідної системи органів, є підтримка з боку парламенту й органів виконавчої влади. Національна рада з антикорупційної політики створена при Раді Міністрів і є головним органом з боротьби з корупцією, що координує діяльність підзвітних їй органів, визначає напрями антикорупційної політики, а також заходи щодо запобігання їй і подолання її [6].

Для протидії корупції й боротьби з корупцією в кожній із галузей влади діє окремий антикорупційний орган: Національна антикорупційна комісія Болгарії – запобігання корупції та боротьба з корупцією в законодавчих органах влади; Антикорупційний комітет судової системи; Комітет із запобігання і протидії корупції при Раді Міністрів. Для координації дій та узгодженості заходів антикорупційної політики вищезазначених органів у складі Національної ради створено Раду з координації антикорупційної діяльності, до складу якої входить по одному представнику від Національної антикорупційної комісії, Антикорупційного комітету судової системи, Комітету із запобігання і протидії корупції.

Також під час реформування системи органів ураховано роль громадянського суспільства, що зростає, створено Громадянську раду Національної ради із антикорупційної політики [5; 8]. У січні 2018 року вступив у дію Закон Республіки Болгарія «Про протидію корупції та конфіскації незаконно придбаного майна», відповідно до якого створено Комісію з протидії корупції та конфіскації незаконно придбаного майна. Законом визначено, що це незалежний спеціалізований постійно діючий державний орган, що здійснює політику з протидії корупції та вилучення незаконно придбаного майна [6, с. 10].

У Болгарії функціонує Державне агентство національної безпеки. Тривалий час за ним зберігалися повноваження щодо захисту національної безпеки від посягань проти національних інтересів, незалежності й суверенітету держави, територіальної цілісності, основоположних прав і свобод громадян, демократичного функціонування держави та інституцій і конституційного ладу, пов'язаних, зокрема, з корупційними діяннями, учиненими високопосадовцями. Однак 2018 року відповідне положення зі спеціального закону про цей орган виключене. При цьому вказаний орган не мав повноважень зі здійснення досудового розслідування [4; 6].

У галузі боротьби з корупцією в Бельгії пішли традиційним репресивним шляхом у поєднанні з превентивними заходами – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про запобігання корупції.

Так, ця проблема відображена в межах реформи COPERNIC (модернізації державного управління), зокрема у реформі сектору фінансового контролю. Бельгія розширила поняття корупції стосовно зловживання владою, не обмежуючись лише кримінальним аспектом, а й залишивши місце для таких понять, як роз'яснення норм (правил, стандартів), їх нагадування, транспарентність поведінки, що призведе до вироблення кодексу поведінки (деонтології) [7].

Аналіз досвіду вищезазначених держав показав, що застосування репресивних заходів включає в себе:

- чинну правову систему держав;
- утворення та налагодження діяльності системи антикорупційних і спеціальних органів, подальшу їх співпрацю;
- тісну співпрацю у сфері протидії корупції з міжнародними уповноваженими організаціями;
- налагодження зав'язків із громадськістю.

Відтак, з огляду на досвід держав-членів ЄС, що пішли традиційно-репресивним шляхом подолання корупції, для України є необхідним:

- подальше проведення антикорупційної реформи та розробка дієвих механізмів запобігання та протидії корупції;
- налагодження роботи антикорупційних органів і їх співпраця в розкритті корупційних злочинів;
- формування негативного ставлення громадськості до проявів корупції, а також сприяння співпраці антикорупційних органів з громадськістю й налагодженню інституту викривачів корупційних злочинів;
- посилення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення, а також притягнення до публічної відповідальності винних публічних службовців без можливості уникнення відповідальності тощо.

Висновки. Боротьба з корупцією включає в себе застосування репресивних, превентивних заходів або їх комплексне поєднання. При наявному високому рівні корупції важливим є застосу-

вання саме репресивних заходів протидії корупції. Серед держав-членів ЄС, що застосовують репресивні заходи або комплекс репресивно-превентивних заходів у боротьбі з корупцією, можна назвати Італію, Румунію, Польщу, Болгарію, Бельгію.

Ефективною є система організаційних і правових механізмів боротьби з корупцією в Італії, де у вирішенні цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи. У свою чергу, Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. Отже, 2002 року створено Національний антикорупційний директорат Румунії за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. Також беззастережною умовою фінансової прозорості посадовців у Румунії визнано постійний контроль за їхніми статками.

Польща в цьому сенсі пройшла довгий шлях суттєвих перетворень. Із 24 серпня 2006 року в Польщі набув чинності Закон «Про Центральне антикорупційне управління». У Болгарії протягом останніх років активно проходить процес інституалізації боротьби з корупцією. Реформи спрямовані на формування ефективної системи боротьби з корупцією та створення відповідної системи органів, є підтримка з боку парламенту й органів виконавчої влади. У галузі боротьби з корупцією в Бельгії пішли традиційним репресивним шляхом у поєднанні з превентивними заходами – установлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а також подбали про запобігання корупції.

Ураховуючи досвід держав-членів ЄС, які в боротьбі з корупцією застосовують репресивні механізми, для України запропоновано подальше проведення антикорупційної реформи й розробку дієвих механізмів запобігання та протидії корупції; налагодження роботи антикорупційних органів і їх співпрацю в розкритті корупційних злочинів; сприяння співпраці антикорупційних органів з громадськістю й налагодженню інституту викривачів корупційних злочинів; посилення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення.

Отже, Україна потребує відпрацювання власного шляху протидії та запобігання корупції, а також посилення й прискорення проведення подальших антикорупційних реформ у державі.

Список літератури:

1. Гжибовська Т.С. Антикорупційна політика в країнах Східної Європи: досвід для України. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Історія. Політологія»*. 2019. Вип. 25. С. 84–94. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vmdu_ip_2019_25_11.

2. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с. URL: http://www.dbuara.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/posibnik_korupsia.pdf.
3. Іл'єнок Т.В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука. Серія «Адміністративне право»*. 2013. № 2. С. 71–77.
4. Колб О.Г., Дучимінська Л.М. Запобігання корупції як один з напрямів забезпечення національної безпеки України. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 9–10 груд. 2020 р.) : у 2 ч. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 138–140.*
5. Новіков О. Світовий досвід функціонування антикорупційних органів. *Ефективність державного управління : збірник наукових праць*. 2015. Вип. 43. С. 52–57. URL: http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_43/fail/8.pdf.
6. Попов М.П. Центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику: досвід Республіки Болгарія для України. Актуальні проблеми державного управління. *Теорія та історія державного управління*. 2017. № 1 (69). С. 9–14.
7. Чередниченко О.Ю. Організаційно-економічний аспект використання досвіду створення та діяльності антикорупційних структур країн ЄС в роботі щодо запобігання та протидії корупції в Україні. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2017. Вип. 58. С. 239–247.
8. Черніков Д.Ю. Інформаційно-комунікаційні технології як ефективний інструмент протидії корупції. *Молодий вчений*. 2018. № 11 (2). С. 948–950.
9. Швидкий Я.Ю. Зарубіжний досвід протидії корупції та можливості його імплементації в Україні. *Експерт*. 2020. № 1 (7). URL: [https:// http://maup.com.ua/assets/files/expert/7/17.pdf](https://maup.com.ua/assets/files/expert/7/17.pdf).

Palamarchuk T.P., Pashkevych L.A. PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE: A TRADITIONAL-REPRESSIVE WAY

The article emphasizes that corruption is a dangerous phenomenon for society and the state. It was found that the fight against corruption includes the use of repressive, preventive measures or a combination of them. The study examined the experience of EU member states that apply repressive measures or a complex of repressive and preventive measures to combat corruption: Italy, Romania, Poland, Bulgaria, Belgium. It has been found that the system of organizational and legal mechanisms for combating corruption in Italy is effective, where public organizations and government agencies work closely together to solve this problem. Italy is also one of the few countries that refuses to recognize the need for discretion in the investigation. It was found that Romania is characterized by the most aggressive anti-corruption policy in the European Union and it has an extensive system of anti-corruption bodies that respond promptly to acts of corruption. In turn, Poland also has effective legal mechanisms and an extensive system of anti-corruption bodies. A special feature of Poland is the establishment of a financial intelligence body and a system of cooperation with this body: law enforcement agencies provide the necessary information to the financial intelligence body for using in relation to the required institutions and further response. It has been revealed that the process of institutionalization of the fight against corruption has been actively underway in Bulgaria in recent years. Reforms are aimed at forming an effective system for combating corruption and creating an appropriate system of bodies, there is support from parliament and the executive. The analysis showed that the peculiarity of the fight against corruption in Belgium is the combination of traditional repressive mechanisms with preventive measures – the establishment of criminal liability for corruption, and developed a number of effective mechanisms to prevent corruption in the country. The study provided recommendations for combating corruption in Ukraine.

Key words: anti-corruption policy, acts of corruption, prevention of corruption, anti-corruption mechanisms, system of anti-corruption bodies, National security.