

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

УДК 343.35:35.08(477)

ВЕКЛИЧ В. О.,

кандидат юридичних наук, заступник завідувача
кафедри конституційного права, історії та теорії держави і права
Навчально-наукового інституту права
імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом

ІНОЗЕМНИЙ І МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО БОРотьБИ З КОРУПЦІЄЮ Й ЗАПОБІГАННЯ ЇЙ В УКРАЇНІ

*Пелюстки
Спадали їжакам на очі сонносіро
І піромани цих думок
Черв'яче тіло
Підпалювали замість свічечок
Горіли
У спазматичних колихаючись октавах
Левади попелом від їх тканин укриті
Сьогодні розіп'ято не Варавву
Усі живі, ніхто не буде жити
І батальйони настовбурчених голок
Шпичастих
Нестимуть вогники думок
Розсіюючи попіл в нетрях часу.
Софія Костицька («У нетрях») [1, с. 103]*

Анотація. Розвиток вітчизняної публічної політики щодо боротьби з корупцією й запобігання їй значною мірою пов'язаний з урахуванням не лише досвіду України. При цьому важливо підкреслити, що саме відсутність практичного застосування такого дос-

віду з урахуванням його розмежування на національний і міжнародний сегменти призводить до значного зниження ефективності антикорупційної діяльності.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, боротьба з корупцією, запобігання корупції, корупція, Україна.

Постановка проблеми. Публічна політика щодо запобігання й боротьби з корупцією в Україні має базуватися як на вітчизняному досвіді правового регулювання суспільних відносин у відповідній сфері, так і на здобутках світової практики, які повинні знаходити відображення в нормах вітчизняного законодавства. Останнє відображає значні прогалини у вітчизняному законодавстві, якому досі притаманний пострадянський державоцентризм із пріоритетом ролі держави й нівелюванням можливостей для впливу громадянського суспільства на відповідні процеси. Саме тому проблематика іноземного та міжнародного досвіду в розглянутому контексті лишається актуальною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сучасному етапі розвитку вітчизняної наукової правничої думки можна відзначити наявність різноманітних напрацювань щодо іноземного досвіду стосовно запобігання й боротьби з корупцією і його правового вираження. При цьому розглянута проблематика протягом останніх років майже не зачіпалася в контексті публічної політики. Тож у згаданому ракурсі можна відзначити публікації таких учених і правників-практиків, як А. Новак, О. Новіков, І. Коруля, В. Литвиненко, М. Міняйло, В. Решота, О. Скомаров, Т. Хабарова та ін. Також серед молодих науковців можна відзначити А. Коломієць і Т. Невесенко. З-поміж іноземних фахівців можна згадати таких, як Т. Бергер, Л. Грей, Р. Клітгард, Р. Маклін-Абароа, Л. Міллс, Г. Перріс, Л. Поп, П. Реціка-Кіркбрайд, І. Россі, К. Хансен, чії напрацювання не втрачають актуальності в контексті правозастосовної практики України щодо запобігання й боротьби з корупцією.

Метою статті є розгляд іноземного й міжнародного досвіду антикорупційної діяльності в контексті публічної політики щодо запобігання й боротьби з корупцією в Україні задля її покращення й забезпечення від можливих ризиків і деструктивних тенденцій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства значною мірою зазнає негативного впливу через відсутність належного врахування іноземного (національного щодо інших країн) і міжнародного досвіду, що має поєднуватися із системним опрацюванням внутрішнього досвіду стосовно вжитих в Україні антикорупційних заходів у контексті їх дійсної ефективності (що має критеріально виражатися в наявності впливу на суспільні відносини). Іншим проблемним аспектом розвитку вітчизняної доктрини є відсутність чіткого розмежування запобігання, протидії й боротьби з корупцією. Так, у контексті цього дослідження ми розуміємо під запобіганням корупції діяльність, що спрямована на превентивний вплив на суспільство, щоб

зумовити несприйняття корупції в якості інструмента для досягнення бажаного результату в соціумі (звуження можливостей для розширення корупційного середовища), під протидією корупції – активну (переважно аналітичну) діяльність, яка спрямована на опрацювання відомостей щодо виникнення корупційних явищ у масштабі соціуму, яка повинна поєднуватися з розробленням спеціальних заходів, що спрямовані на блокування активних проявів корупції (за відсутності достовірних відомостей щодо «агентів» корупційного середовища), а під боротьбою з корупцією – діяльність, яка має на меті припинення корупційних діянь із відшкодуванням збитків потерпілим сторонам, а також притягненням до належних видів юридичної відповідальності осіб, які вчинили корупційні діяння. При цьому важливо взяти до уваги таку обставину: глобалізація прискорила економічні кризові явища, що спровокували зростання впливу корупціогенних чинників на публічне управління [2, с. 34]

Так, у контексті поточного дослідження видається актуальним здійснити сегментування антикорупційного досвіду, який може бути використано в Україні, на іноземний (рівень національних держав) і міжнародний (рівень міжнародних організацій і міждержавних утворень). Згадане сегментування значною мірою має умовний характер, оскільки з практичного погляду відбувається поступальне переплетення тенденцій і напрямків діяльності в цій сфері, що вимагає належного узгодження вітчизняної публічної політики щодо запобігання й боротьби з корупцією (передусім через глобалізаційні тенденції). Нині превалює думка, що міжнародна законність визначає міжнародно-правову модель, у той час як міжнародний правопорядок – стан відповідності міжнародних правовідносин цій моделі [3, с. 9].

Так, звуження публічної політики щодо запобігання й боротьби з корупцією виключно до діяльності правоохоронних органів і установ самої держави без урахування ролі громадянського суспільства, а також міжнародного сегмента, який існує для звуження корупційного середовища на глобальному рівні, у підсумку дозволяє розвиватися корупційним тенденціям усередині держави навіть при значних витратах на антикорупційну діяльність, спричиняючи руйнування самої держави зсередини. Реформування державних систем, процедур, порядків, реструктуризація порядку функціонування державних установ – це лише частина методів зниження рівня корупційних проявів [4, с. 173].

З приводу міжнародного рівня актуальним є таке зауваження: «Однією з головних складових частин формування й реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка співпраця на міжнародному рівні, участь в антикорупційних заходах, запроваджених у межах Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи Інтерполом, Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними організаціями» [5, с. 68]. При цьому вітчизняними вченими ігнорується роль Світового банку й деяких інших міжнародних організацій подібного рівня в глобальній антикорупційній діяльності. Так, фахівці цієї установи зазначають: «Країни повинні визначитися й працювати над тим,

щоб зменшити перешкоди щодо застосування ефективних і справедливих санкцій, до яких належать погано підготоване законодавство, політичне втручання в діяльність правоохоронних органів, неадекватне верховенство права та конституційні виклики» [6, с. 119]. При цьому слід підкреслити, що саме ця установа покликана забезпечувати вжиття заходів задля блокування фінансових потоків, здобутих корупційним шляхом, а відсутність належної співпраці зумовила значні втрати коштів, які було «умовно легально» виведено з України в 2014–2015 рр. (із наслідками для внутрішнього валового продукту країни). Держави повинні брати участь у внутрішніх або міжнародних дебатах щодо політики у сфері повернення активів, коли це може бути включено до угод про врегулювання в разі корупції, а також вони мають розглянути необхідні законодавчі зміни, щоб дозволити участь третіх сторін у врегулюванні випадків міжнародного хабарництва [7, с. 45].

У публічній політиці щодо запобігання й боротьби з корупцією в Україні враховано деякі рекомендації, що їх передбачено чинними міжнародними нормативно-правовими актами, зокрема ст. 36 Конвенції ООН проти корупції передбачається зобов'язання держав – учасниць цієї Конвенції забезпечити таке: 1) існування органу чи осіб, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних засобів; 2) надання такому органу чи особам необхідної самостійності для того, щоб вони могли ефективно виконувати свої функції без неналежного впливу; 3) достатню кваліфікацію та ресурси для співробітників такого органу [8, с. 53].

Вагомою проблемою для практики правозастосування в Україні (зокрема щодо антикорупційної діяльності) залишається пануючий ще з радянських часів державоцентризм, який відбивається й на характері розроблення нових нормативно-правових актів стосовно публічної політики щодо запобігання й боротьби з корупцією, коли основна роль приділяється активній діяльності органів державної влади без розроблення спеціальних інструментів для впливу на суспільні відносини з боку громадянського суспільства. Радикальні перетворення в українському суспільстві в умовах переходу до нової системи суспільних відносин зумовлюють необхідність розроблення, утвердження та прийняття громадянами України нової парадигми соціальних цінностей, що має ґрунтуватися на ідеї самодостатньої цінності людської особистості, яка відповідно до Конституції України (ст. 3) визначена в Україні найвищою соціальною цінністю [4, с. 173]. Тут слід підкреслити, що за умов демократії саме заходи, які вживаються громадянським суспільством для подолання деструктивних тенденцій, що розвиваються всередині держави, мають реалізовуватися на основі законодавства, тим самим відображаючи ідею самодостатньої цінності людської особистості на противагу ще радянському підходу, коли основна роль у суспільстві відводилася «провідній партії» та «її» державі. Саме інерційність щодо цього питання з її відображенням у політиці щодо запобігання й боротьби з корупцією й антикорупційного законодавства зумовила розширення можливостей для зловживань посадових осіб і формування корупційних кланів.

На противагу наведеному для України видається прийнятним досвід деяких національних держав. Передусім тут цікавими є напрацювання Гонконгу, які переважно ігноруються українським науковим товариством у контексті антикорупційної діяльності. Так, інтерес викликає діяльність Незалежної Комісії проти Корупції (далі – ІСАС). ІСАС являла собою також стратегічний проект для мобілізації громадської участі й підтримки. Це було досягнуто двома шляхами. По-перше, було засновано п'ять громадських консультативних комітетів для визначення напрямку курсу й моніторингу ІСАС. До їхнього складу входили урядові критики, їхня сфера діяльності простягалася від загальної політики через функції ІСАС до «комісії зі скарг». Ми вважаємо, що ідея громадської наглядової ради мала велике значення для забезпечення прозорості урядових органів, особливо тих, які наділені такою ж владою, як і ІСАС. По-друге, Департамент Зв'язків із Громадськістю (далі – ДЗГ) являв собою іншу стратегічну інновацію. ДЗГ заснував місцеві служби для збору інформації про корупцію від суспільства, а також організував серед широких мас освітню діяльність щодо корупційного зла. ДЗГ також розробив шкільні програми, публічні кампанії, гумористичні кіноролики, телевізійні драми, радіо-шоу за дзвінками слухачів, спеціальні брошури й виставки [9, с. 28].

На противагу наведеній комплексній діяльності, що має здійснюватися в контексті запобігання корупції, дисонансом є підхід Національного агентства з питань запобігання корупції України, чие призначення його посадовими особами вбачається виключно в опрацюванні декларацій щодо майна посадових осіб держави: «Для топ-посадовців лишилися останні дні, щоб знищити цю систему (е-декларування – В. В.). І це є очевидний факт. Тому, дискредитувавши нас, можна все списати на те, що я не організувала, я не зробила, а вони всі білі і пухнасті», – заявила Н. Корчак на прес-конференції [10].

Так, сама концепція «запобігання корупції» в контексті аналізованої політики має бути докорінно змінена із сутнісно репресивної на просвітницько-превентивну, коли панівне за радянського періоду залякування, яке застосовувалося в якості передумови дотримання «правових» вимог, має бути замінене на діяльність, що забезпечує свідоме несприйняття корупції й розуміння необхідності для громадян саме правового ладу. До безумовних здобутків Грузії належить докорінна зміна суспільної толерантності до фактів корупції. Завдяки новинам на всіх телеканалах постійно висвітлюються факти затримання злодія в законі чи чиновника-хабарника [11, с. 173]. Але разом із тим перевірка декларацій має здійснюватися в якості одного з елементів такої політики. Відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, можуть мати право доступу до конфіденційної інформації. Інституції, створені за цією моделлю, функціонують у Франції (Центральна служба із запобігання корупції); в Албанії (Антикорупційна моніторингова група); на Мальті (Постійна комісія проти корупції); у Сербії й Чорногорії (Антикорупційне управління); у США

(Управління з урядової етики); в Індії (Центральна служба пильності); на Філіппінах (Офіс омбудсмена); у Болгарії (Комісія з координації діяльності у сфері боротьби проти корупції) [12, с. 91–92].

При цьому важливо взяти до уваги комплексний зв'язок корупції з організованою злочинністю, оскільки саме політична корупція слугує в якості базису для «прикриття» протиправної діяльності (що яскраво простежувалося за умов незалежності України). Так, цікавим є досвід Польщі, де 2000 р. було створене Центральне бюро розслідування, яке займається головним чином трьома напрямками: 1) боротьбою з організованою злочинністю й незаконними діяннями, які сприяють її процвітанню (торгівля зброєю, вибуховими пристроями, вимагання тощо); 2) злочинами, пов'язаними з незаконним обігом наркотиків (виробництвом, контрабандою, розповсюдженням); 3) економічними злочинами (відмивання брудних грошей, шахрайство, корупція) [13, с. 147].

В Україні значне поширення корупції дозволяє отримувати надприбутки із забезпеченням «умовної законності» операцій через порівняно невисоку компетентність представників органів державної влади, які не завжди спроможні належно взаємодіяти з іноземними антикорупційними установами. При цьому сама така ситуація використовується для дискредитації антикорупційних ініціатив і міжнародного курсу держави, а на стратегічному рівні – для підтримання корупційного середовища всередині країни і її системної руйнації з реалізацією неправових інтересів зацікавлених сторін. Так, австрійські банки Meinl і Winter & Co і люксембурзький East-West United Bank допомогли українським банкам вивести з країни сотні мільйонів доларів [14] (що є лише одним із «епізодів» такої діяльності).

На противагу наведеній тенденції слід узяти до уваги досвід Данії, де Торговельна рада Данії (далі – TCD) має велику антикорупційну стратегію, що покликана допомагати данським компаніям, які стикаються із загрозою корупції в процесі інтернаціоналізації. TCD забезпечує данські компанії, які працюють на зовнішніх ринках, усією необхідною інформацією та антикорупційними інструментами [15, с. 177]. На час підготовки цього дослідження саме Данія є лідером за індексом сприйняття корупції й забезпечує верховенство права, підтримку громадянського суспільства й чіткі правила, які зумовлюють поведінку державних чиновників. У листопаді 2016 р. вона також стала прикладом для інших країн, оголосивши про плани створення відкритого реєстру, куди увійде інформація про бенефіціарних власників усіх компаній, зареєстрованих у Данії [16, с. 103]. Розгляд можливості ширшого використання подібних інструментів в Україні вимагає їх комплексного вивчення з урахуванням рівня сприйняття корупції.

Висновки. Використання іноземного та міжнародного досвіду антикорупційної діяльності в контексті публічної політики щодо запобігання й боротьби з корупцією в Україні до деякої міри має ситуативний характер, що зумовлюється інерційними явищами, які досі проявляються в контексті діяльності щодо правотворчості, а також правозастосовної практики.

Одним із факторів тут є вплив корупційного середовища, завдяки чому полегшуються можливості для використання України з метою отримання надприбутків особами, котрі причетні до такого середовища. При цьому практичне застосування іноземного й міжнародного досвіду значною мірою вимагає підвищення компетентності посадових осіб, що дозволить налагоджувати ширшу взаємодію з організаціями антикорупційного спрямування за межами України. Проте системний характер такої політики й динамічність пов'язаних із нею суспільних відносин зумовлюють потребу в подальших дослідженнях, які мають здійснюватися в цій сфері.

Література:

1. Костицька С. Лабіринти метаморфоз: поезії / С. Костицька. – Обране і нове. – Дрогобич : Коло, 2016. – 256 с.
2. Новак А. Теоретичні основи дослідження протидії корупційним проявам у системі публічного управління / А. Новак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – Випуск 1. – С. 29–36.
3. Забара І. Міжнародний правопорядок: до питання визначення правового явища (теоретичні аспекти) / І. Забара // Альманах міжнародного права. – 2017. – Випуск 15. – С. 4–11.
4. Коруля І. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції і можливість його використання в Україні / І. Коруля // Порівняльно-аналітичне право. – 2014. – № 1. – С. 170–173.
5. Хабарова Т. Адміністративно-правові засади протидії корупції: зарубіжний досвід / Т. Хабарова // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – Випуск 6-1. – Том 3. – С. 67–70.
6. Rossi I. Getting the Full Picture on Public Officials: a How-To Guide for Effective Financial Disclosure / I. Rossi, L. Pop, T. Berger. – Washington, DC : International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2017. – 125 p.
7. Few and Far: the Hard Facts on Stolen Asset Recovery / L. Gray, K. Hansen, P. Recica-Kirkbride, L. Mills. – Washington, DC : International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank and the OECD, 2014. – 78 p.
8. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів / О. Новіков // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2015. – Випуск 43. – С. 52–57.
9. Клітгард Р. Корумповані міста. Практичний посібник із лікування та запобігання / Р. Клітгард, Р. Маклін-Абароа, Г. Ліндсі Перріс. – Харків : «Права людини», 2007. – 144 с.
10. Корчак: «Мене хочуть дискредитувати, щоб не подавати декларацій» / BBC Україна. – 2017. – 31 березня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bbc.com/ukrainian/news-39454024>.
11. Решота В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії / В. Решота // Науковий вісник «Демократичне врядування». – 2013. – Випуск 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Reshota.pdf.
12. Скомаров О. Досвід Сінгапуру та Гонконгу щодо функціонування спеціальних антикорупційних органів та можливість його застосування в Україні /

- О. Скомаров // Актуальні проблеми правознавства. – Випуск 4. – 2016. – С. 90–96.
13. Міняйло М. Зарубіжний досвід запобігання організований злочинності / М. Міняйло // Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». – 2013. – Випуск 660. – С. 144–149.
14. Спецпроект Liga.net «Схемы против Независимости»: 26 примеров системной коррупции в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.liga.net/projects/corruption_schemes/.
15. Литвиненко В. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні / В. Литвиненко // Публічне право. – 2015. – № 4. – С. 175–181.
16. Коломієць А. Запобігання корупції в Україні: використання позитивного досвіду європейських країн / А. Коломієць, Т. Невесенко // Роль юриспруденції у формуванні сучасного суспільства: збірник IV міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 7 жовтня 2016 р.). – К. : МАУП, 2016. – С. 102–106.

Веклич В. О. Иностраный и международный опыт антикоррупционной деятельности в контексте публичной политики по борьбе с коррупцией и по ее предупреждению в Украине

Аннотация. Развитие отечественной публичной политики по борьбе с коррупцией и по ее предупреждению в значительной степени связано с учетом опыта не только Украины, но и иных государств, а также международных организаций. При этом важно подчеркнуть, что именно отсутствие практического применения такого опыта с учетом его разделения по существу на национальный и международный сегменты приводит к значительному снижению эффективности антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: антикоррупционная деятельность, борьба с коррупцией, коррупция, предотвращение коррупции, Украина.

Veklych V. Foreign and international experience of anti-corruption activities in the context of the public policy on the prevention and fight against corruption within Ukraine

Summary. Foreign and international experience application in the field of anti-corruption activities still should be reviewed in the context of public policy on prevention and combating corruption in Ukraine. Related problems have a situational nature to a certain extent, due to the inertia phenomena that is still manifested in the context of law-making activities and law enforcement practice. Impact of the corruption environment is among the main factors here, that facilitates the use of Ukraine for the purpose of obtaining of the super-profits by those who are involved in the preservation of such environment's existence. At the same time, the practical application of foreign and international experience requires, to a large extent, the increase in the officials' competence level, which will make possible wider interactions with anticorruption organizations beyond Ukraine. Also it is important to emphasize that it is precisely the lack of such experience practical application that leads to a significant reduction in the effectiveness of anti-corruption activities taking into account its substantive separation into national and international segments. Yet, systematic nature of the public policy on the prevention and fight against corruption within Ukraine and the dynamism of the public relations that are associated with it determine the need for further broader researches in the field under consideration.

Key words: anti-corruption activities, corruption, fight against corruption, prevention of corruption, Ukraine.