

Мельник Олександр Миколайович,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри адміністративно-
го фінансового та господарського права,
декан юридичного факультету, Акаде-
мія праці, соціальних відносин і туризму,
03680, м. Київ, вул. Велика Окружна до-
рога, 3, тел.: 0445261573, e-mail: dean_lf@
socosvita.kiev.ua

Мельник Александр Николаевич,
кандидат наук по государственному уп-
равлению, доцент кафедры административного
финансового и хозяйственного
права, декан юридического факультета,
Академия труда, социальных отношений
и туризма, 03680, г. Киев, ул. Большая
Окружная дорога, 3, тел.: 0445261573,
e-mail: dean_lf@socosvita.kiev.ua

Alexander Nikolaevich Melnyk,

PhD in Public Administration, docent of the Dept. of Administrative Financial and Economic Law, dean of the Law Faculty, Academy of Labour, Social Relations and Tourism, 03680, Ukraine, Kyiv, st. Veluca Okrujna doroga, 3, tel.: 0445261573; e-mail: dean_lf@socosvita.kiev.ua



ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ ТА МОЖЛИВІСТЬ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проведено дослідження зарубіжного досвіду у сфері протидії корупції та оцінено можливості його використання на теренах України. Показано, що проблема боротьби з корупцією не може бути вирішена лише за рахунок створення нових організаційних форм, надзвичайних і каральних заходів. Таким чином, потрібне усвідомлення цього явища як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаки.

Ключові слова: протидія корупції, проблема боротьби з корупцією, зарубіжний досвід у сфері боротьби з корупцією.

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ВОЗМОЖНОСТЬ ЕГО ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье проведено исследование зарубежного опыта в сфере противодействия коррупции. Оценены возможности его использования

на території України. Показано, що проблема боротьби з корупцією не може бути решена тільки за счет створення нових організаційних форм, незвичайних і карательних заходів. Таким чином, необхідно усвідомити це явище як таке, що має економічні, політичні, етичні, управлінські і правові ознаки.

Ключові слова: протидія корупції, проблема боротьби з корупцією, зарубіжний досвід у сфері боротьби з корупцією.

FOREIGN EXPERIENCE IN ANTI-CORRUPTION AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE

Abstract. Investigation of the international experience in the sphere of combating of corruption is conducted in the article. The possibilities of its use in Ukraine are assessed. It is shown that the problem of fighting with corruption cannot be solved only by creating of new organizational forms, extraordinary and punitive measures. Thus, it is necessary to form of understand of such a phenomena with economic, political, ethical, legal and management features.

Keywords: anti-corruption, the problem of fighting corruption, international experience in combating corruption.

Постановка проблеми. Нині в поясненні причин безпрецедентного розмаху корупції на перший план вийшли чинники економічного характеру. Йдеться про монополізм у всіх його видах та еволюцію ринку, настільки стрімку, що, як наслідок, величезні грошові засоби циркулюють практично безконтрольно.

Аналіз проблем корупції у державах колишнього СРСР показує, що коріння цього явища слід шукати у збереженні багаторівневої монополізації економіки, невпорядкованому становленні бізнесу, у відсутності чіткого юридичного оформлення прав та обов'язків учасників ринкових відносин, законодавчого їх гарантування, у чиновницькому свавіллі, у тому числі, з боку нової номенклатури. Західні дослідники корупції кваліфікують хабарі у країнах СНД

як "універсальний мастильний засіб в економіці" і, як "загальний, звичайний спосіб привернути до себе увагу начальства".

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У галузі публічного управління проблема корупції в органах влади здебільшого досліджувалася в контексті аналізу зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання діяльності персоналу в системі державної служби (В. Авер'янов, В. Бакуменко, С. Дубенко, М. Мельник, Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, О. Прохоренко, М. Стрельбицький, В. Щербань та ін.) та ефективності професійної діяльності державних службовців (О. Оболенський, С. Серьогін та ін.). Також здійснюються теоретизація основних понять (М. Бесараб, Ю. Дмитренко, А. Кушніренко, М. Павловський, М. Пірен),

аналіз динаміки корупційних проявів (І. Авакумов, О. Войцеховський, В. Безчасний, Л. Горілик, М. Гришук, Е. Дмитренко, О. Колотило), особливо в правоохоронній системі України (О. Бантишев, І. Бондаренко, О. Кальман, М. Мельник, М. Погорецький, М. Потебенько, Б. Романюк, Є. Скулиш та ін.) та впливі корупції на соціально-політичні процеси (М. Камлик, О. Маркеєва, Є. Невмержицький).

Метою статті є оцінка ефективності використання зарубіжного досвіду у сфері протидії корупції на теренах України.

Виклад основного матеріалу. Можна виділити два рівні боротьби з корупцією: національний і міжнародний. Першочергова роль належить, природно, національному законодавству.

Так, ст. 332 кримінального кодексу ФРН регламентує відповідальність чиновників, спеціально уповноважених на виконання державних функцій, та посадових осіб, які приймають обіцянки у наданні їм вигоди, вимагають або погоджуються на неї як на винагороду за те, що здійснили чи здійснять у майбутньому службові дії, й, тим самим, порушили чи порушать свої службові обов'язки. Німецьке законодавство має тут на увазі й підкуп посадових осіб, і так званій хабар-подяку. Як суб'єкти подібних дій передбачені суддя і третейський суддя, які несуть підвищену відповідальність [1].

Швейцарський кримінальний кодекс суб'єктами отримання хабара визнає членів якого-небудь органу влади, посадових осіб, а також тих, хто покликаний до відправлення

правосуддя, третейських суддів, офіційно призначених експертів, перекладачів, які завчасно вимагатимуть, примусять до обіцянки чи приймуть подарунок, будь-яку іншу вигоду за вчинення дій, які як порушують їхні службові обов'язки (ст. 315), так і не порушують їхнього службового обов'язку і входять до кола їхніх службових обов'язків (ст. 316).

Найрозвиненіша система норм, спрямованих на боротьбу з корупцією, міститься у кримінальному законодавстві США. У крайньому разі два закони прямо забороняють використання хабарів ("Про підкуп державних службовців і свідків", "Про практику корупції за кордоном"). Крім цього, у значно ширшому колі законодавчих актів передбачено заходи, за допомогою яких можна боротися з корупцією [2].

У Законі "Про практику корупції за кордоном", підписаному 20 грудня 1977 р. Дж. Картером, йдеться про те, що всі фірми, які контролюються Комісією з питань цінних паперів та біржі (SEC), а також інші американські "національні концерни" не мають права "з корупційною метою" пропонувати, давати які-небудь цінності будь-якій "іноземній офіційній особі" або іноземній політичній партії з метою вплинути на офіційний акт чи рішення заради отримання конкурентної переваги. Закон зобов'язує згадані американські компанії вести й зберігати бухгалтерські книги, звіти й рахунки.

Таким чином, закон визнає відповідальність за хабар-підкуп посадової особи й хабар-подяку за вже вчинені нею порушення службових обов'язків або виконання за-

конних дій, які входять до кола її обов'язків.

У згаданому примірному КК США пропонується встановити відповідальність службовців за прийняття подарунків від осіб, які знаходяться під їхньою юрисдикцією (ст. 240.5). При цьому виділяються такі категорії публічних службовців:

- ті, що здійснюють розпорядчі функції, інспектування, розслідування чи судочинство від імені держави, а також охорону ув'язнених. Їм забороняється приймати майнові блага від осіб, стосовно яких відомо, що вони знаходяться (як і ті, для кого це передбачається) у сфері дії таких розпорядчих функцій, інспектування, розслідування й охорони;
- ті, що мають відношення до державних контрактів і майнових угод. Вони не повинні приймати майнові блага від осіб, стосовно яких відомо, що вони зацікавлені або можуть бути зацікавлені у контракті чи майновій угоді;
- ті, що здійснюють судові чи адміністративні функції. Вони не можуть приймати майнові блага від осіб, стосовно яких відомо, що вони зацікавлені або можуть бути зацікавлені у вирішенні питання, яке перебуває на розгляді у службовця чи в службовому органі, з яким він пов'язаний;
- посадові особи законодавчих установ. Їм забороняється отримання майнових благ від осіб, стосовно яких відомо, що

вони зацікавлені у будь-якому законопроекті, угоді чи виробництві, яке стосується компетенції законодавчої установи, її комісії чи органу [3].

Водночас примірний КК передбачає низку винятків, коли отримання службовцем майнового блага не вважається правопорушенням. До них віднесено випадки отримання:

- а) винагород, передбачених законом, або інших благ, за які отримувач надає законне зустрічне задоволення, або на яке він має право претендувати;
- б) подарунків та інших благ, наданих у зв'язку із спорідненістю, особистими, професійними або діловими стосунками;
- в) малозначущих благ, які пов'язані з особистими, професійними чи діловими контактами і не створюють серйозної небезпеки стосовно неупередженості посадових осіб.

У чинному кримінальному кодексі штату Техас, зокрема, не вважається за хабарництво: оплата праці службовця, якщо вона належить за законом; отримання ним гонорару за дії, які не входять до кола його службових обов'язків, якщо цей гонорар не перевищує 250 дол., або його зафіксовано у фінансових органах; оплата обідів, за проживання в готелі, транспортних видатків і розваг, якщо такі послуги надаються службовцям "як знак гостинності" і про них повідомляється у встановленому законом порядку; подарунки й інші блага, отримані від родичів або особистих, професійних, ділових зв'язків [4].

Окрім хабарництва, у сфері діяльності публічної адміністрації в американському законодавстві є норми про відповідальність за “комерційне хабарництво”. У федеральному кримінальному законі (розд. 18 Зводу законів США, ст. 215 і 216) встановлено відповідальність за отримання хабарів і “винагород” службовцями федеральних банків і деяких інших фінансових установ за надання позик, продовження кредиту та інші операції. Кримінальний кодекс штату Нью-Йорк, наприклад, розглядає комерційне хабарництво ширше, як отримання службовцем чи довіреною особою, без згоди її наймача або керівника будь-якого блага “за угодою чи з розумінням” того, що це вплине на його поведінку у спробах роботодавця чи керівника (180,05 дол.).

У більшості штатів передбачено також кримінальну відповідальність за підкуп представників профспілок і за отримання ними хабарів “за угодою чи з розумінням”, що це вплине на їхні дії й рішення, та за хабарництво у сфері спорту (підкуп учасників спортивних змагань, суддів, тренерів, секундантів, стартерів тощо).

Проблем корупції торкаються й деякі інші закони Сполучених Штатів [5].

Так, у законодавстві США про поліцію вказується, що полісмен не має права і далі виконувати свої охоронні чи розшукові функції поза службою за додаткову плату. У полісмена не повинно бути родичів, які є власниками кафе, магазинів, казино, розважальних закладів з азартними іграми, які торгують спиртними напоями, лотерейними квитками,

тютюновими виробами. Всі ці обмеження спрямовані на боротьбу з прихованими формами корупції.

Прямо про хабарі тут не йдеться, однак усяке безконтрольне розпорядження фондами корпорації вважається за серйозне порушення. Вимагається розкриття такої інформації акціонером, оскільки, в кінцевому підсумку, йдеться про інші дивіденди. Приховування інформації про підкупи, з посиланням на “звичайні” методи провадження справ, може стати підставою для притягнення до суду за хабарництво.

Слід зазначити, що, незважаючи на численність актів, спрямованих на боротьбу з корупцією, деякі з них, тією чи іншою мірою, сприяють їй. Так, закон 1954 року про внутрішній дохід (ст. 164 а) дає змогу виключати всі необхідні видатки, пов'язані із забезпеченням торгівлі чи бізнесу, із суми прибутку, який підлягає оподаткуванню, наприклад, розумну заробітну плату чи інші компенсації за певні трудові послуги. Тому, щоб не допустити використання цього закону для легалізації, давання хабара за рахунок податків, було передбачено дві умови: потрібно було, по-перше, довести, що виплати іноземним консультантам і радникам є платнею, а не “подарунком” і, по-друге, обґрунтувати “розумність” розміру компенсації. Відомий випадок, коли суд не визнав “розумною” плату, яка становила 50 % чистого прибутку фірми.

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить про те, що кожний новий законодавчий захід щодо регулювання ринку треба оцінювати з погляду на те, чи не дає він змоги бізнесу вдаватися до незаконних методів захисту сво-

їх інтересів. Можна навести численні факти, коли навіть самі “ідеальні”, з погляду науки й економіки, спроби законодавчого чи адміністративного регулювання ринку призводили до нового витка протизаконних дій [6].

Неабияке значення для здійснення контролю за чітким відношенням між сферами влади й поведінкою бізнесмена (1913 р.) мають сім принципів компанії “Дж. С. Пенні”, які ґрунтуються на такій істині: “Оцінюючи методи й політику у сфері бізнесу, згадай відому мудрість: чи узгоджується все це з поняттями правди й справедливості?” В американській пресі з’явилися повідомлення, що багато компаній розробили свої “Кодекси етики” і зобов’язують співробітників підписувати їх. Відомі такі самі приклади і в практиці японських підприємців. У деяких компаніях прийнято програми підготовки персоналу в галузі етики і навіть створено відповідні відділи. Особливо це характерно для фірм, у минулому замішаних в різноманітних скандалах. Часопис “Форчун” написав навіть про нове поняття “маркетикс”, яке поєднує “маркетинг” й “етику”.

Такого роду програми й декларації, безумовно, стали елементом формування ділового клімату, і їхнє значення постійно нагадуватиме про себе.

Багаторічний досвід боротьби з продажністю посадових осіб у різних країнах дає змогу визначити кілька форм різновидності корупції, а саме:

1) отримання посадовою особою винагороди (без попередньої домовленості про це) за вже здійснену правомірну дію (без-

діяльність) з використанням службового становища;

- 2) отримання винагороди за тих самих умов за дію (бездіяльність), пов’язану з порушенням службових обов’язків;
- 3) отримання посадовою особою матеріальної вигоди до здійснення нею правомірних дій (бездіяльності) з використанням службового становища. Різновидністю цієї ситуації є вимагання, коли посадова особа вимагає хабар, погрожуючи здійснити дії, які порушують законні інтереси хабародавця, або не здійснити законні дії, претендувати на які хабародавець має підстави;
- 4) отримання посадовою особою матеріальної вигоди до здійснення нею незаконних дій, у яких зацікавлений хабародавець;
- 5) отримання посадовою особою подарунків від осіб, які так чи інакше від неї залежать, знаходяться під її юрисдикцією, зацікавлені в її вдячності, заступництві, потуранні тощо, без будь-якої домовленості щодо конкретної службової дії;
- 6) побори, данина, які накладаються посадовою особою на підлеглих та інших осіб, які залежать від неї [7].

Крім боротьби з корупцією, у кожній окремій державі існують спроби координації протидії цьому явищу на міжнародному рівні.

В одній із глав авторитетного дослідження, виданого в США під назвою “Народжувані стандарти міжнародної торгівлі й інвестицій”,

міжнародні експерти наводять найпоширеніші “сприяючі” або “брудні” підношення: від платні митному чиновнику, який погрожував затримати перепуск товару, до “подарунку” урядовому клерку, який затримував видачу візи. Виділяють і так звані “зворотний хабар”, коли сума виплачується з розрахунком на отримання хабародавцем частини її в нагороду за “співробітництво”. Потім “за шкалою хабарництва” йдуть істотніші плати урядовим, державним і партійним чинам з метою заручитися їхньою доброю волею й зобов’язаннями створювати сприятливий режим у майбутньому. І нарешті підкуп держслужбовців, які сприяють прийняттю потрібного фірмі або іноземним компаніям рішення, схваленню замовлення та ін. Розрізняють різні форми корупційних підношень: гроші готівкою, опосередковані виплати, внески до фондів партій тощо.

Однак не все так просто в умовах динаміки сучасних форм ринкових відносин. Наприклад, за оцінками міжнародних експертів, на сьогодні обов’язковою умовою успіху у всьому глобальному ринковому просторі стали виплати консультантам, агентам, посередникам чи офіційним представникам, посередникам чи офіційним представникам інших країн. Подібні “операційні платежі” є стандартною практикою укладання багатьох міжнародних угод. Проте немала, а можливо й основна частина таких випадків є, по суті, нічим іншим, як узаконеним хабаром іноземним “консультантам”, які займають досить впливове становище у своїй країні. Корпорації військово-промислового комплексу відверто

визнають, що витрачають на “консультантів” 4–6 % від суми угод.

За даними американської преси, у середині 80-х років при конгресі США було зареєстровано 200 лобістів іноземного бізнесу. В їх числі опинились десятки колишніх високопоставлених чиновників, які за “проштотування” інтересів іноземних фірм отримували гонорари.

Свою позицію стосовно міжнародної боротьби з корупцією висловив тоді й Радянський Союз у ноті представництва СРСР при ООН від 29 квітня 1976 р. у зв’язку з проханням Генерального секретаря надати інформацію для складання доповіді. У відповіді, витриманій в дусі ідеологічних штампів того часу, зокрема, зазначалося: “Принципи відносин радянських організацій із зарубіжними фірмами, так само, як і характер власності на засоби виробництва, відвертають появу негативних наслідків діяльності транснаціональних корпорацій” [8].

До 1980 р. проект кодексу поведінки транснаціональних корпорацій (ТНК), який понад 10 років розроблявся ООН, був готовий, але його не було схвалено. Тоді як США і деякі партнери різко стали проти схвалення практично підготовленого тексту під призивом “недоречності прийняття такого роду документа” (який містив аж ніяк не лише антикорупційний розділ) в ООН. За цих умов досить широку підтримку отримала ініціатива Австрії розпочати розроблену в Комісії по ТНК керівних принципів для глобального бізнесу, які включали б, зокрема, “набір етичних принципів для поведінки бізнесу в його закордонних операціях”.

Висновки. Міжнародний досвід боротьби з корупцією свідчить про те, що вона повинна розглядатися не тільки під кутом зору правової діяльності, спрямованої лише проти окремих злочинних елементів та їхніх угруповань, а й як один із важливих елементів всієї організації ринку, забезпечення обов'язків діючих на ньому суб'єктів, тобто практично кожної людини, яка стала чи стає німні власником.

Як зазначають фахівці, проблема боротьби з корупцією не може бути вирішена лише за рахунок створення нових організаційних форм, надзвичайних і каральних заходів. Потрібне усвідомлення цього явища як такого, що має економічну, політичну, етичну, управлінську та правову ознаку. Поняття корупції слід застосовувати до всіх службовців органів влади, управління, правосуддя (що передбачено законодавством низки країн) і громадських структур, наділених функціями обслуговування населення, а не лише до так званих посадових осіб. Важливими є регламентація форм і процедури контролю за державними службовцями, наявність та дієвість кодексу посадової етики та поведінки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Борисов В.* Громадянське суспільство та питання подолання корупції / В. Борисов, О. Кальман // Вісн. академії правових наук. — 2005. — № 2. — С. 168–173.
2. *Державна служба та проблеми боротьби з корупцією* // Держ. упр., держ. служба і місцеве самоврядування: монографія / кол. авт.; за ред. О. Ю. Оболенського. — Хмельницький: Поділля, 1999. — 570 с.
3. *Камлик М. І.* Корупція та службова злочинність — тенденції розвитку [Електронний ресурс] / М. І. Камлик // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2007. — № 17; Міжвідомчий науково-дослідний центр. — Режим доступу: mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/4text/4_24.htm
4. *Камлик М. І.* Проблеми боротьби з корупцією та напрями протидії / М. І. Камлик // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2002. — № 6. — С. 20–27.
5. *Камлик М. І.* Корупція в Україні / М. І. Камлик, Є. В. Невмержицький. — К.: Знання, КОО, 1998. — 187 с.
6. *Кауфман Д.* Корупція в тумані двозначності / Д. Кауфман // Політика і час. — 1998. — № 5. — С. 21–25.
7. *Колотило О. О.* Боротьбу з корупцією — на конституційну основу / О. О. Колотило // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Суд в Україні: боротьба з корупцією, організованою злочинністю і захист прав людини: аналітичні розробки, пропозиції наук. та практ. працівників. — К., 1999. — Т. 12. — С. 270–273.
8. *Корупція в Україні та світі: опитування, дослідження та публікації:* зб. матеріалів на тему: корупція, партнерство за прозоре суспільство. — К., 2000. — 134 с.