

СЕКЦІЯ 1 ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

РЕАЛІЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В СУЧАСНІЙ СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО ТА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY IN THE MODERN SYSTEM OF STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Стаття присвячена міжнародному досвіду боротьби з корупцією, яка, безперечно, притаманна різним сферам суспільного життя майже у всіх країнах світу. Протидія корупції як глобального негативного явища є найбільш актуальною соціальною проблемою для сучасної України, в якій корупція стає чинником, що реально загрожує національній безпеці держави. Під час повномасштабної російської агресії та в сучасних умовах воєнного стану актуальність проблеми боротьби з корупцією настільки загострилась, що наразі в Україні дискутується навіть питання чи треба корупцію прирівняти до державної зради. Зниження рівня корупції до безпечного рівня в Україні можливе лише при умові вивчення та впровадження іноземного досвіду у боротьбі із цим негативним явищем. Особливу увагу слід приділити успішним політичним, правовим та організаційним механізмам подолання корупції, які вже успішно застосовуються в інших країнах. У статті досліджено міжнародний досвід запобігання корупції у сфері публічного управління та адміністрування, проаналізовано особливості реалізації державної антикорупційної політики розвинутих зарубіжних країн світу та сформульовані положення, які можуть бути основою передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний у сфері сучасного управління та адміністрування в Україні. З'ясовано, що у країнах із розвинутою економікою розвиток антикорупційного законодавства спрямований на розширення використання різноманітних юридичних інструментів для боротьби з корупцією, а не обмежується лише кримінально-правовими заходами, з особливим акцентом саме на попередження. Визначені ключові положення, які можуть слугувати основою для успішної національної антикорупційної політики в сучасній системі управління в Україні.

Ключові слова: боротьба з корупцією, антикорупційна політика, міжнародний досвід, держава, публічне управління.

The article is devoted to the international experience of fighting corruption, which is undoubtedly inherent in various spheres of public life in almost all countries of the world. Combating corruption as a global negative phenomenon is the most urgent social problem for modern Ukraine, in which corruption becomes a factor that really threatens the national security of the state. During the full-scale Russian aggression and in the modern conditions of martial law, the urgency of the problem of combating corruption has become so acute that the question of whether corruption should be equated with treason is currently being discussed in Ukraine. Reducing the level of corruption to a safe level in Ukraine is possible only under the condition of studying and implementing foreign experience in the fight against this negative phenomenon. Special attention should be paid to successful political, legal and organizational mechanisms for overcoming corruption, which are already successfully applied in other countries. The article examines the international experience of preventing corruption in the field of public management and administration, analyzes the peculiarities of the implementation of the state anti-corruption policy of developed foreign countries and formulates provisions that can be the basis of an advanced national anti-corruption strategy, the development of which is necessary in the field of modern management and administration in Ukraine. It has been found that in countries with a developed economy, the development of anti-corruption legislation is aimed at expanding the use of various legal tools to fight corruption, and is not limited to criminal legal measures, with a special emphasis on prevention. The key provisions that can serve as a basis for a successful national anti-corruption policy in the modern management system in Ukraine are defined.

Key words: fight against corruption, anti-corruption policy, international experience, state, public administration.

УДК 351:354:328.185](477)(091)
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2023.38.1>

Мирославський С.В.

к. юр. наук,
доцент кафедри права та методики
викладання правознавства
Навчально-науковий інститут історії,
права та міжнародних відносин
Сумського державного педагогічного
університету імені А.С. Макаренка

Лещенко А.В.

аспірант кафедри бізнес-економіки
та адміністрування
Сумський державний педагогічний
університет імені А.С. Макаренка

Постановка проблеми. Боротьба з корупцією становить один з найбільш актуальних соціальних викликів сучасності. Вирішення цієї проблеми є надзвичайно важливим та складним завданням для багатьох країн, включаючи Україну. Для нашої країни корупція стала серйозним фактором, який реально загрожує національній безпеці та конституційному порядку. Її негативний вплив охоплює різні сфери су-

пільного життя, такі як економіка, політика, управління, соціальна та правова сфери, громадська свідомість та міжнародні відносини.

Протягом останніх років в Україні було зроблено значний крок у сфері протидії корупції. Зокрема, прийнято численні антикорупційні закони та інші нормативно-правові акти, спрямовані на боротьбу з цим явищем. Також запроваджено систематичне проведення

заходів на найвищому рівні за участі керівників правоохоронних та інших державних органів у справі протидії корупції.

Однією з ключових подій останнього часу у сфері протидії корупції було ухвалення в червні 2022 року Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки». Цей закон включає в себе «Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки» [1] та передбачає створення ряду антикорупційних органів, таких як Національна рада з питань антикорупційної політики, Національне антикорупційне бюро (НАБУ), Антикорупційна прокуратура, Національна агенція з питань запобігання корупції (НАЗК), Державне бюро розслідувань (ДБР) та Вищий антикорупційний суд (ВАС). Метою цих органів є значний внесок у процес протидії корупції, і вони взаємодіють між собою, виконуючи різні функції та завдання.

Проте, незважаючи на проведені заходи, поки що не вдалося досягти відчутних позитивних результатів у боротьбі з корупцією.

В умовах воєнного стану та подальшого післявоєнного відновлення країни, питання впровадження антикорупційних заходів в систему державного та публічного управління в Україні стає особливо важливим. Ця проблема набуває ще більшої актуальності через надзвичайно великі обсяги військової, фінансової та гуманітарної допомоги, яку наша країна вже отримує та може отримати у майбутньому від західних партнерів та міжнародних організацій.

Проблема низької толерантності до корупції настільки загострилась під час повномасштабного російського вторгнення на територію України, що наразі навіть дискутується питання чи потрібно корупцію прирівняти до державної зради і, відповідно, внести зміни до законодавства, саме в частині санкції статті Кримінального Кодексу України щодо корупційних правопорушень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За час існування України як незалежної держави, тема протидії корупції не була предметом системних досліджень у всій своїй комплексності. Деякі аспекти цієї проблеми розглядалися в роботах таких науковців, як Мельник М. І., Камлик М. І., Дужа І., Мельник Л., Грек І. тощо.

Загалом можна визначити, що проблема корупції стосується публічного управління та адміністрування, кримінології, кримінального права та інших галузей права. Умови швидкозмінного середовища, зокрема зміни у політичних курсах, економічному стані країни, міжнародних впливах та суспільних очікуваннях, створюють потребу у системному

аналізі та постійному науковому дослідженні теми корупції для ефективного вирішення цієї проблеми.

Мета цієї статті полягає в проведенні аналізу міжнародного досвіду в боротьбі з корупцією та розгляді особливостей впровадження державної антикорупційної політики у розвинених країнах, де досягнуто певних успіхів у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Зниження рівня корупції до безпечних показників в Україні можливе лише за умови вивчення та впровадження досвіду інших країн у боротьбі з цим соціальним явищем. Основний акцент робиться на успішних політичних, правових та організаційних механізмах, які виявилися дієвими у інших країнах. Особливу увагу приділяється виділенню та вивченню закордонних програм, спрямованих на протидію хабарництва та корупції, і які вже успішно довели свою ефективність на практиці. Зазначається, що це надає значні можливості для використання позитивного іноземного досвіду, особливо в умовах відсутності власного ефективного механізму боротьби з корупцією.

У переліку країн, що досягли значних успіхів у сфері протидії корупції у державному і публічному управлінні першою, на наш погляд, слід розглянути Ізраїль, адже ця країна, як і відбиваючи зараз російську агресію Україна, вимушена постійно боротися за своє існування, незалежність та державний суверенітет, потерпаючи від постійних терористичних атак з боку оточуючих її агресивних сусідів, які намагаються її знищити, а відтак має схожі з нами проблеми, особливо в сфері безпеки та державного управління.

В Ізраїлі забезпечення антикорупційної атмосфери здійснюється за допомогою системи «певного дублювання моніторингу» щодо можливих корупційних дій. Цей моніторинг проводять урядові організації, спеціальні підрозділи поліції, відомство Державного контролера, яке є незалежним від міністерств і державних органів, та громадські організації, такі як «Відомства за чистоту уряду». Ці організації вивчають можливі точки корупції і, у випадку виявлення, повідомляють органи розслідування. В Ізраїлі, завдяки значним соціальним пільгам для урядовців та строгому покаранню у випадку виявлення корупції, корупція практична відсутня.

Щодо досвіду боротьби з корупцією у Великобританії, варто відзначити, що високі стандарти культури поведінки громадян в цій країні виникли в результаті ряду політичних та законодавчих заходів, моральних трансформацій та ефективного соціального

контролю над державними службовцями. Великобританія, яка має найдавніші традиції в протидії корупції, створила систему антикорупційних механізмів на законодавчому рівні.

Перший закон про корупцію був прийнятий ще в 1889 році, а закони про попередження корупції, ухвалені в 1906 і 1916 роках, відзначали суспільну реакцію на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони встановлюють вимогу, щоб посадові особи самостійно доводили свою невинуватість.

Іншою особливістю є висока роль громадської думки, яка уважно слідує за динамікою негативних явищ у суспільстві. Загалом громадські дебати фокусуються на питаннях, пов'язаних з лобюванням та купівлею політичного впливу, проблемами, що виникають зі зміною меж приватної та державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців у місцевих органах влади, поліції, митної служби тощо [2].

Контроль за прямими випадками корупції у Великій Британії здійснюється через Комітет Нолана, створений у жовтні 1994 року. Основна мета цього комітету полягає в вивченні та виявленні проблем в ключових сферах громадського життя, які викликають особливий резонанс у громадськості. Серед найважливіших аспектів є діяльність членів парламенту, які одночасно працюють консультантами фірм, що намагаються впливати на державну політику. Також в центрі уваги знаходяться колишні міністри та інші посадові особи, які займають посади в галузях промисловості, регулювання яких раніше контролювалося урядом, а також інші аспекти громадського життя.

Боротьба з корупцією в Німеччині досягається за допомогою двох підходів: конфіскаційного (позбавлення майна) та створення належної правової бази для запобігання «відмиванню» «брудних» грошей. Особливу увагу слід звернути на обов'язок банківських установ передавати правоохоронним органам інформацію про грошові операції на суму більше 20 тис. євро, за умови, що ця інформація використовується лише для розслідування. Закон також визначає правило: якщо громадянин здійснює внесок у банк на суму понад 50 тис. євро, він повинен пред'явити посвідчення особи і за потреби підтвердити законність зазначених коштів. Основна стратегія уряду Німеччини в запобіганні корупції полягає у прийнятті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів, спрямованих на запобігання зловживанням державними службовцями своїм службовим становищем [3].

Вражаючими успіхами в сфері протидії корупції славиться політика Сінгапура. Ключовим елементом цієї стратегії є постійно діючий спеціалізований орган, відповідальний за боротьбу з корупцією – Бюро розслідування випадків корупції. Цей незалежний орган функціонує з політичною та функціональною самостійністю і активно діє в напрямку запобігання та розслідування випадків корупції як у державному, так і в приватному секторі економіки Сінгапура. Бюро розглядає справи зловживань серед державних чиновників та повідомляє відповідні органи для прийняття необхідних заходів. Орган також аналізує робочі методи потенційно схильних до корупції державних установ з метою виявлення можливих слабкостей в системі управління і, у разі необхідності, надає рекомендації керівникам цих підрозділів.

Основна мета антикорупційної політики Сінгапуру полягає в усуненні умов, які спонукають та надають можливість особам вчиняти корупційні дії. Це досягається за допомогою ряду антикорупційних заходів, таких як: 1) фіксування заробітної плати державних службовців відповідно до середньої зарплати у приватному секторі; 2) обов'язкова щорічна звітність посадовців про їх власність, активи та зобов'язання. Повноваження прокурора охоплюють перевірку банківських, акціонерних та розрахункових рахунків осіб, підозрюваних у порушенні законодавства щодо запобігання корупції; 3) суворе ставлення до корупційних справ, особливо стосовно високопосадовців, для підтримки авторитету невідчужуваних політичних лідерів; 4) скасування надмірних адміністративних бар'єрів для сприяння економічному розвитку [4]. Зазначені заходи демонструють, що боротьба з корупцією є ключовим елементом економічного успіху Сінгапуру.

Досвід Японії у боротьбі з корупцією показує, що відсутність одного універсального закону, спрямованого на протидію корупції, не заважає успішному вирішенню цієї проблеми. Норми, спрямовані на протидію корупції, включені до багатьох національних законів. Японське законодавство вкладає особливий акцент на заборони, які стосуються політиків, державних та муніципальних службовців. Ці заборони охоплюють різноманітні заходи, спрямовані на усунення можливостей японських чиновників мати політичний вплив на приватний бізнес як під час їхньої служби, так і після звільнення.

Аналогічно до Сінгапуру, японське законодавство встановлює жорсткі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій та

інших політичних організацій. Воно також встановлює чітко регламентований порядок проведення пожертвувань на користь кандидатів під час виборів, політичних фондів та налагоджує строгий порядок фінансової звітності. Будь-яке порушення цих норм закону тягне за собою застосування санкцій.

В Японії, як і в багатьох інших країнах, одним з основних напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Державним службовцям в Японії гарантується справедлива оплата праці. Особливу увагу приділяє японський законодавець етиці у поведінці політиків і службовців. Так, починаючи з квітня 2000 року, в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а також затверджені урядовим указом етичні правила для державних службовців і норми адміністративних покарань за їх порушення. Отже, основними пріоритетами у сфері боротьби з корупцією в Японії є:

- заходи політичної економії, які включають у себе створення механізмів підзвітності політичного керівництва, перегляд системи фінансування політичних партій та виборчих кампаній.

- реформа державної служби, що передбачає забезпечення гідної оплати праці для державних службовців та впровадження системи стимулів для підвищення ефективності.

- забезпечення громадських свобод через встановлення системи соціально-правового контролю та морального впливу на політиків з боку громадського суспільства [2].

Яскравим прикладом «культури прозорості» стала Південна Корея. Зокрема, починаючи з 1999 року, у Сеулі була впроваджена програма «OPEN» – це система, що контролює процес розгляду заяв громадян урядовцями міської адміністрації. Ця програма стала справжньою сенсацією серед національних антикорупційних ініціатив, і є важливим показником політичної відданості у боротьбі з корупцією [5, с. 61–62].

Суть програми полягає у забезпеченні вільного доступу до інформації про процес розгляду заяв громадян, що усуває необхідність особистих зустрічей з урядовцями або навіть спроби подати хабар з метою прискорення прийняття рішення. Цей підхід усуває особисте спілкування між урядовцями та громадянами, яке може бути потенційною умовою для корупції, і успішно виконує свою основну мету – запобігання корупційним діям та відновлення довіри громадян до органів державної влади.

США довгий час виступають лідером у глобальній боротьбі з корупцією. Проте для ефективної протидії цій загрозі, що є імперативом національної безпеки, потрібен оновлений

підхід. Це включає більше глибокого розуміння транснаціональних аспектів корупції та відповідних заходів на їхнє усунення. Такий підхід передбачає надання пріоритетної уваги збору та аналізу розвідувальних даних про корумпованих осіб та корупційні зв'язки. Оновлений підхід також включає підвищення рівня антикорупційної роботи як першочергового завдання у ключових міністерствах та урядових відомствах США. Це може бути досягнуто через координацію дій у Державному департаменті, Міністерстві фінансів, Міністерстві торгівлі та Агентстві США з міжнародного розвитку (USAID) [6, с. 123].

У США є значний досвід у протидії корупції, і вони вважаються одними з провідних у цій сфері. Керівну роль у боротьбі з організованою злочинністю виконує Міністерство юстиції Сполучених Штатів. Це відомство розробляє стратегію національного рівня для боротьби зі злочинністю в країні та забезпечує методичне керівництво цією справою. Основний підрозділ Міністерства юстиції, відповідальний за протидію організованим злочинностям, – це Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

Стратегія Сполучених Штатів у боротьбі з корупцією ґрунтується на п'яти окремих, взаємо підкріплюючих стратегічних засадах, які становлять основу цієї роботи:

1. Модернізація, координація та забезпечення ресурсами: у процесі модернізації та покращення внутрішніх та зовнішніх антикорупційних заходів, департаменти та агенції спрямовують додаткові людські ресурси. Це робиться з метою визнання антикорупційної роботи як головного пріоритету у внутрішній та зовнішній політиці. Також відбувається підвищення рівня координації з міжнародними партнерами для спільного збільшення зусиль у цій сфері.

2. Боротьба з незаконними фінансами: корупціонери збагачуються через незаконне отримання різних ресурсів, включаючи мінерали та природні ресурси. Для ефективної протидії корупції на міжнародному рівні, уряд США веде боротьбу з відмиванням грошей, незаконною торгівлею та іншими видами злочинної діяльності, оскільки така діяльність сприяє підтримці корупції та дозволяє злочинцям легалізувати та приховувати доходи від незаконної діяльності як у власній країні, так і за кордоном [6, с. 126].

3. Притягнення до відповідальності корупціонерів: уряд США активно працює над усуненням недоліків та зменшенням можливостей корупціонерів відмивати доходи від своєї діяльності через глобальні ринки. Це досягається шляхом застосування існую-

чих законів та розширення співпраці з іншими юрисдикціями. Також відбувається співпраця з Конгресом з приводу криміналізації вимагання неправомірної вигоди іноземними державними службовцями [7].

4. Збереження та зміцнення багатосторонньої антикорупційної архітектури. Щоб досягти цієї мети, важливо зберегти та підсилити міжнародну антикорупційну архітектуру у різних міжнародних організаціях, таких як Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD), Організація американських держав (OAS), і Організація Об'єднаних Націй. Це можна досягти через посилене виконання Конвенції ООН проти корупції (UNCAC), а також розширення Програми НАТО з розбудови доброчесності. Ці кроки спрямовані на боротьбу з корупцією у сферах фінансів, закупівель, та управління персоналом [6, с. 127].

5. Покращення дипломатичної взаємодії та використання ресурсів іноземної допомоги для досягнення цілей політики. Для досягнення цієї мети, важливо розробити стратегії двосторонньої та публічної дипломатії. Також, необхідно розширити допомогу США, спрямовану на боротьбу з корупцією, та активно моніторити її ефективність. Підтримка громадянського суспільства та коаліцій журналістських розслідувань є важливою для забезпечення безпеки та спільних дій. По кроку зміцнення спроможності державного сектору у боротьбі з корупцією важливе значення мають прозорість та відкритість урядових підходів, поліпшення управління та підтримка незалежних аудиторських та наглядових установ [6, с. 127].

Висновки. Отже, як видно з вищенаведеного досвіду боротьби з корупцією, у країнах із розвинутою економікою антикорупційне законодавство еволюціонує у бік використання розширеного арсеналу правових засобів боротьби (а не тільки кримінально-правових), і з акцентом на попередження.

Дослідження особливостей протидії корупційним злочинам в країнах, таких як Ізраїль, Великобританія, Німеччина, Японія, Сінгапур, Південна Корея, США та інші, дозволяє сформулювати концепцію передової національної стратегії протидії корупції. Розвиток такої стратегії вважається необхідним у контексті сучасного управління та адміністрування в Україні.

По-перше, важливою є наявність політичної волі з боку вищого керівництва країни для активної боротьби з корупцією. Ця політична воля має виражатися в формуванні єдиної

державної політики, спрямованої на протидію корупції у сфері публічного управління та адміністрування. Така стратегія повинна охоплювати комплекс заходів різного характеру – державних, політичних, економічних, соціальних і правових. Без наявності цієї політичної волі на різних рівнях влади будь-які інші заходи протидії корупції стають неефективними.

По-друге, необхідно створити ефективний контроль з боку громадянського суспільства за системою функціонування управління і адміністрування, що і приводить нас до сутності публічності та прозорості.

По-третє, необхідно завершити процес перезавантаження судової влади, що призведе до її незалежності та ефективності функціонування.

По-четверте, необхідно продовжити дослідження передового досвіду пов'язаного із технологізацію у сфері державного управління та адміністрування, що, на наш погляд, істотно зменшить корупційні ризики у цій сфері та роль людського (посадового) чинника.

Зазначені положення вважаються фундаментом для успішної національної антикорупційної політики в сучасній системі державного та публічного управління в Україні.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки : Закон України від 20 черв. 2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2322-20#Text> (дата звернення: 25.11.2023).
2. Мельник М. І. Корупція-корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія. К. : Юридична думка, 2004. 400 с.
3. Мельник М. І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією. *Право України*. 1997. № 11. С. 111–115.
4. Камлик М. І. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К. : Школяр, 1999. 480 с.
5. Корбут О.В. Міжнародний досвід боротьби з корупцією. Актуальні питання запобігання і протидії корупції : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., 16 жовтня 2019 року, Біла Церква. БНАУ, 2019. С. 59–64. URL: https://science.btsau.edu.ua/sites/default/files/tezy/zbirn_material_aktual_pitan_zapobig_protid_korupc.pdf (дата звернення: 24.12.2023).
6. Дужа І., Мельник Л., Грек І. Стратегічна політика США щодо протидії корупції. *Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії*. 2022. Випуск 41. С. 122–128.
7. Fact Sheet Strategy on Countering Corruption. *The White House* : веб-сайт. URL: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/06/fact-sheet-u-s-strategy-on-countering-corruption/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (дата звернення: 27.11.2023).