

О. П. Дяченко,
к. е. н., доцент кафедри обліку і оподаткування, Одеський державний аграрний університет

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ЩОДО ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

O. Diachenko,
Ph. D. in Economics, associate professor of department of accounting and taxation, Odessa State Agrarian University

IMPLEMENTATION OF FOREIGN EXPERIENCE IN THE FORMATION OF ANTICORRUPTION POLICY OF UKRAINE

Відсутність належного нормативно-правового та організаційно-інституційного забезпечення значно ускладнює реалізацію мети державної політики щодо обмеження тіньових економічних відносин, зокрема у контексті безпеки національної економіки. Проблеми подолання негативних тенденцій ринкової трансформації економіки в Україні повинна вирішити інституційна система, яка б сприяла зменшенню масштабів тіньового сектора. Важливим напрямом оптимізації інституційної бази державної політики обмеження тіньових економічних відносин є удосконалення нормативно-правових засад боротьби з криміналізацією економіки на основі імплементації зарубіжного досвіду щодо формування антикорупційної політики.

The lack of proper regulatory and institutional and institutional support significantly complicates the implementation of the goal of state policy to restrict shadow economic relations, in particular in the context of the security of the national economy. The problem of overcoming the negative tendencies of the market transformation of the economy in Ukraine should be solved by an institutional system that would help reduce the size of the shadow sector. An important direction for optimizing the institutional base of the state policy of restricting shadow economic relations is to improve the legal and regulatory framework for combating the criminalization of the economy on the basis of the implementation of foreign experience in the formation of anticorruption policy.

Ключові слова: корупція, зарубіжний досвід, декларація, антикорупційна політика та освіта, боротьба з корупцією.

Key words: corruption, foreign experience, declaration, anti-corruption policy and education, fight against corruption.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Питання боротьби з корупцією є надзвичайно актуальними не тільки для нашої держави, а й для країн з розвинутою ринковою економікою.

Зменшенню рівня корупції в Україні сприятиме вивчення та адаптація зарубіжного досвіду бороть-

би із цим негативним соціальним явищем. Антикорупційне законодавство більшості країн розвивається у напрямі використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових), особлива увага при цьому приділяється попередженню.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Вивчення та адаптація зарубіжного досвіду боротьби з корупцією висвітлювалось у наукових розробках Куровської І.А., Гришової І.Ю., Жилиєва І.Б., Наумова О.Б., Шестаковської Т.Л., Шабатури Т.С., Галицького О.М., Гнат'євої Т.М., Воротіна В.Є., Мотренка В.Т., Мит'яй О.В., Кофмана Б.Я., Пасхавера Б.Й., Язлюка Б.О. [1—9].

Антикорупційну політику пропонується розглядати як закріплену на законодавчому рівні сукупність комплексних, системних заходів у організаційній, економічній, правовій та ідеологічній сферах, реалізація яких сприяє зменшенню рівня корумпованості у суспільстві.

Зазначено, що вона повинна включати комплекс заходів різної міри впливу, спрямованих на: моніторинг, профілактику, запобігання, виявлення та припинення корупційних діянь; притягнення корупціонерів до відповідальності; формування негативного ставлення громадськості до даного протиправного діяння.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду антикорупційної політики та імплементація його на теренах України.

РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕНЬ

Останнім часом на міжнародному і регіональному рівні (в тому числі на рівні ООН, Світового банку, МВФ, Європейської ради та деяких інших міжнародних організацій) прийнято багато угод і ініціатив, які спрямовані на боротьбу з корупцією та закріплюють норми права міжнародного характеру, обов'язкові для країн, що їх ратифікували.

Однією з перших угод, що регулюють питання боротьби з корупцією, стало прийняття у 1995 році Європейським Союзом "Конвенції про захист фінансових інтересів" та двох протоколів до неї (1996 і 1997 року). У цій Конвенції встановлено відповідальність осіб та керівників компаній, дії яких спрямовані на підкуп посадових осіб, в результаті чого можуть виникнути загрози інтересам Європейського Союзу. Надано визначення поняття хабара, зокрема, до хабара віднесено не лише матеріальну блага, але й будь-які інші вигоди, надані службовцю. У Першому протоколі до Конвенції визнано кримінальною дією пасивний підкуп, тобто одержання хабара, його вимагання або навіть пропозиція його дати; встановлено відповідальність корупціонера при виконанні ним публічних обов'язків. Другий протокол стосується відповідальності за відмивання грошей, отриманих у результаті корупції.

Комплексне вирішення проблем корупції передбачено в документі, що одержав назву "Двадцять керівних принципів боротьби проти корупції", що закріплені в резолюції 24 Комітету Міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 року (Далі Резолюція 24 (97)). Цей документ не має обов'язкової юридичної сили і носить характер рекомендацій для країн, що входять до Ради Європи. У Резолюції підкреслюється необхідність міждисциплінарного підходу до вирішення проблем корупції, що не обмежується лише розвитком кримінального

законодавства. Першочерговим визначено завдання з попередження корупції (принцип 1). Найважливішим принципом протидії корупції називається незалежність органів, які здійснюють попередження, розслідування і залучення до відповідальності за корупцію (Принцип 3 Резолюції 24 (97)). Принцип 7 Резолюції 24 (97) пропонує державам йти по шляху створення спеціалізованих органів, яким доручається боротьба з корупцією. Принцип 9 Резолюції 24 (97) вимагає забезпечення максимальної прозорості в організації і функціонуванні державних органів. У більшості європейських країн прийняті спеціальні закони про доступ громадян до інформації, що зберігається в державних органах. Особливу увагу приділено відкритості процедур розподілу державних замовлень. Принцип 16 Резолюції 24 (97) проголошує, що засоби масової інформації повинні бути вільні в одержанні і поширенні інформації про корупцію.

З метою протидії політичній корупції в Резолюції 24 (97) пропонується державам приймати спеціальні норми, що створюють перешкоди для корупції при фінансуванні партій, і виборчих кампаній (Принцип 15). Принцип 6 вимагає обмежити імунітети вищих посадових осіб держави для забезпечення розслідування і залучення до відповідальності винних у вчиненні корупційних злочинів до рівня, необхідного в демократичній державі.

З метою захисту конкуренції всередині Європейського Союзу (ЄС) 22 грудня 1998 року Радою ЄС було прийнято "Спільні дії проти корупції в приватному секторі". Держави-члени Союзу взяли на себе зобов'язання криміналізувати корупцію в сфері комерційних відносин, у яких беруть участь недержавні посадові особи.

Більш масштабний документ, ніж у ЄС, прийняла Організація американських держав у 1996 році під назвою "Міжамериканська Конвенція проти корупції", яку ратифікували вже 20 країн Північної і Південної Америки. На відміну від документів ЄС, вона встановлює відповідальність не тільки за активний і пасивний підкуп, але і за інші дії або бездіяльність посадових осіб, спрямовані на одержання незаконної вигоди, а також за використання і приховування майна, отриманого в результаті корупції.

Роль міжнародних інструментів у боротьбі з корупцією виконують декларації. Хоча вони мають рекомендаційний характер і не є обов'язковими до виконання, проте відіграють досить вагомий роль у процесі протидії корупції. Так, "Декларація ООН проти корупції і підкupu в міжнародних комерційних трансвідносинах" закликає всі країни світу криміналізувати підкуп іноземних посадових осіб, який здійснюється в міжнародних комерційних відносинах.

У 1996 році Генеральною Асамблеєю ООН затверджено "Міжнародний кодекс поведінки публічних посадових осіб". Цей Кодекс вимагає від державних службовців і інших посадових осіб бути відданими суспільним інтересам, прагнути до ефективної роботи, неупередженості і дбайливого відношення до суспільних коштів. Державний службовець не повинен приймати участь у справах, у яких особисто зацікавлений (не допускати конфлікту інтересів), навіть після відходу від служби. Кодекс також вимагає декларування майнового стану та одержаних благ службовцями.

Широкий набір антикорупційних заходів міститься в Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 рік). У ній відзначається, що транснаціональна організована злочинність є важливим джерелом корупції у світі. Конвенція пропонує використовувати конфісковане у злочинців майно для покриття витрат, пов'язаних з одержанням доказів у справі. Країни-учасниці, що ратифікували Конвенцію, беруть на себе зобов'язання допомагати одна одній у розслідуванні злочинів.

У цьому контексті доцільно згадати Конвенцію ООН по боротьбі з корупцією, яку підписали 100 країн світу в мексиканському місті Мерид у грудні 2003 року [6].

Головною метою договору, що розроблений під егідою ООН, стала координація зусиль світового співтовариства по боротьбі з корупцією і фінансовими зловживаннями. ООН закликає держави-учасниці міжнародних відносин до активного співробітництва у сфері надання технічної допомоги в розслідуванні фактів корупції і поверненні фінансових коштів, отриманих у результаті корупційних операцій до країн, яким вони належать.

Крім того, Конвенція 2003 року висуває більш жорсткі вимоги до країн-учасниць. Вона рекомендує криміналізувати "незаконне збагачення", тобто значне зростання активів публічної посадової особи, які явно перевищують її офіційні доходи.

Цікавим є, на нашу думку, пропозиції щодо запровадження правової антикорупційної освіти [2]. Її мета полягає у здійсненні комплексу заходів виховного, навчального та інформаційного характеру, спрямованих на формування високої антикорупційної правосвідомості, має бути всеохоплюючою і диференційованою залежно від категорій, на яку вона спрямовується.

Об'єктом спрямування цієї освіти мають бути, насамперед: учнівська та студентська молодь; державні службовці, інші службовці державних органів; посадові особи місцевого самоврядування; народні депутати України, депутати місцевих рад; журналісти, які висвітлюють правову, у тому числі антикорупційну тематику тощо.

Зміст правової антикорупційної освіти має бути спрямований на роз'ясненні:

- суті антикорупційної політики, окремих найбільш важливих антикорупційних заходів та положень антикорупційного законодавства;
- негативних наслідків корупції як для суспільства та держави загалом, так і для кожного громадянина;
- соціальної та правової суті корупції, найбільш типових форм корупційних проявів;
- найбільш поширених (типових) корупційних ситуацій, які можуть виникати у повсякденному житті, та правових засобах їх уникнення або виходу з них;
- змісту конституційних прав та свобод людини і громадянина, їх непорушності та правових засобів їх захисту;
- повноважень державних органів, їх посадових та службових осіб, у тому числі повноважень правоохоронних органів, зокрема, у сфері протидії корупції;
- видів корупційних правопорушень та відповідальності за їх вчинення;
- шляхів та форм розвитку інститутів громадянського суспільства.

Система антикорупційної освіти поряд із спеціальними знаннями про корупцію та відповідальність за вчинення корупційних правопорушень повинна включати утвердження загальнолюдських та гуманістичних правових ідей, національних правових цінностей, високих моральних засад у суспільному житті, почуття патріотизму, відстоювання активної громадянської позиції.

Важливим аспектом взаємодії з громадськістю має стати її активна участь у питаннях запобігання та протидії корупції, зокрема у діяльність щодо виявлення фактів вчинення корупційних правопорушень та повідомлення про виявлені факти; проведення досліджень, громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, надання пропозицій щодо вдосконалення законодавства з питань запобігання та протидії корупції, а також здійснення громадського контролю за дотриманням законів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

У контексті профілактики та запобігання поширенню корупції особливого значення набуває ідеологічно-інформаційний супровід антикорупційної політики:

- здійснення відповідних інформаційно-пропагандистських заходів у засобах масової інформації;
- оприлюднення матеріалів щодо:
- публічного викриття державних службовців, які вчинили корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією та щодо яких набув чинності обвинувачувальний вирок суду;
- моніторингу професійної поведінки державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування та правоохоронних структур (з метою раннього виявлення ознак, що свідчать про підвищення ймовірності вчинення нею корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією).

Науково-методичне забезпечення протидії корупції передбачає приведення наукових досліджень з проблем протидії корупції до певної системи, розроблення нових пропозицій, наукових методик і рекомендацій з цих питань, раціональне їх запровадження у практику, прогнозування та науковий аналіз ефективності застосовуваних форм і засобів протидії корупції. Для цього необхідно:

- визначити та обґрунтувати пріоритетні напрями та тематику наукових досліджень з питань протидії корупції і забезпечити їх відповідне державне фінансування;
- забезпечити координацію, узгодження та взаємодію у проведенні досліджень з антикорупційної тематики різними науковими державними і недержавними установами, а також творче співробітництво у дослідженнях проблем протидії корупції в Україні та іноземних державах, які здійснюються міжнародними організаціями, зарубіжними дослідницькими центрами або за їх підтримкою;
- здійснити системні дослідження теорії виникнення та поширення корупції, соціальну, політичну, економічну, правову сутність цього суспільного феномену;
- організувати вивчення наукових досліджень з антикорупційної тематики, що проводяться за кордоном та забезпечити впровадження і реалізацію доробків кращих з цих досліджень, придатних для умов України;
- створити та запровадити єдину для державної і недержавної сфер систему статистичних показників, що

відповідала б міжнародним стандартам обліку і звітності та об'єктивно відображала стан протидії корупції в Україні;

— проаналізувати практику реалізації управлінських процедур, які є найбільш корупційно небезпечними та розроблення рекомендацій щодо їх спрощення, уніфікації, контролю тощо;

— встановити порядок розгляду та реалізації пропозицій науковців щодо вдосконалення протидії корупції.

Важливим аспектом реалізації теоретико-прикладного рівня наукового супроводу державної антикорупційної політики є проведення національних та міжнародних науково-комунікативних заходів, навчання, обмін досвідом, стажування (в тому числі за кордоном) та участь фахових науковців у оперативних заходах з боротьби з корупцією.

ВИСНОВКИ

Багатоаспектність та розгалуженість проявів тіньових економічних відносин засвідчує безперспективність поодиноких несистемних заходів протидії шляхом посилення лише контрольно-каральних функцій держави.

Зазначимо, що важливими загальними чинниками детінізації економіки є: визначення чіткого курсу економічних перетворень з прозорими стратегічними пріоритетами; деполітизація економіки; обмеження монопольної поведінки в усіх сферах економічної діяльності; запровадження відкритого діалогу органів державної влади з представниками суб'єктів господарювання.

Конвенції та інші нормативно-правові акти Європейського Союзу щодо боротьби з корупцією передбачають криміналізувати підкуп вітчизняних та іноземних посадових осіб, який здійснюється в комерційних відносинах та корупцію в сфері комерційних відносин, у яких беруть участь недержавні посадові особи.

Також одним із шляхів боротьби з корупцією виступає впровадження антикорупційної освіти та ідеологічно-інформаційний супровід антикорупційної політики, що є актуальним для вітчизняної антикорупційної політики.

Література:

1. Щодо шляхів та механізмів легалізації тіньових капіталів в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/monitor/monitor_4/01.htm#a1

2. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації: монографія / За редакцією доктора економічних наук, професора З.С. Варналія. — К.: НІСД, 2006. — 468 с.

3. Гришова І. Ю. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі [Текст] / І.Ю. Гришова, О.Б. Наумов, О.О. Давидюк // Український журнал прикладної економіки. — 2016. — Т. 1. — № 2. — С. 36—49.

4. Гришова І.Ю. Корупційні ризики та зарубіжна методологія їх оцінки в системі економічної безпеки / І.Ю. Гришова, О.О. Красноруцький // Проблеми і перспективи економіки та управління: науковий журнал / Черніг. нац. технол. ун-т. — Чернігів: Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. — № 4 (4). — С. 40—46.

5. Гришова І.Ю. Научные подходы к методологии выявления элементов теневой деятельности на предприятиях Украины / О.О. Красноруцкий, И.Ю. Гришова // Вестник Иванковского государственного университета. Сер. "Экономика". — 2016. — № 1 (27). — С. 13—18.

6. Наумов О.Б. Институційні детермінанти й стратегічні напрями економічного розвитку національного господарства / І.Б. Жилияєв, О.Б. Наумов, Л.М. Наумова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2016. — № 5. — С. 89—95.

7. Human Development Report 2007. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty. — N.Y., 2008. — P. 44—45.

8. Kaufmann D., Aart K., Zoido-Lobaton P. Aggregating Governance Indicators / D. Kaufmann, K. Aart, P. Zoido-Lobaton. World Bank Policy Research Working Paper. — 1999. — № 2195. — P. 58—62.

9. Gryshova, I. Strielkowski, W.; Kalyugina, S. Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia, India and United Kingdom. Administratie si Management Public. — 2017. (28). — С 174—185.

References:

1. NISS (2007), "On ways and mechanisms of legalization of shadow capital in Ukraine", available at: http://www.niss.gov.ua/monitor/monitor_4/01.htm#a1 (Accessed 20 Aug 2017).

2. Varnaliy, Z.S. (2006), Tin'ova ekonomika: sutnist', osoblyvosti ta shliakhy lehalizatsii [Shadow economy: the essence, features and ways of legalization], NISD, Kyiv, Ukraine.

3. Hryshova, I.Yu. Naumov, O.B. and Davydiuk, O.O. (2016), "Economic-political conflicts at the present stage", Ukrain's'kyj zhurnal prykladnoi ekonomiky, vol. 1, no. 2, pp. 36—49.

4. Hryshova, I.Yu. and Krasnoruts'kyj, O.O. (2015), "Corruption risks and foreign methodology of their assessment in the system of economic security", Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia : naukovyj zhurnal, vol. 4 (4), pp. 40—46.

5. Hryshova, I.Yu. and Krasnoruts'kyj, O.O. (2016), "Scientific approaches to the methodology for identifying elements of shadow activity at Ukrainian enterprises", Vestnyk Yvanovskoho hosudarstvennoho unyversyteta. Seryia "Ekonomyka", vol. 1 (27), pp. 13—18.

6. Zhyliaiev, I.B. Naumov, O.B. and Naumova, L.M. (2016), "Institutional determinants and strategic directions of economic development of the national economy", Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy, vol. 5, pp. 89—95.

7. UNDP (2008), Human Development Report 2007. Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty, UNDP, N.Y., USA.

8. Kaufmann, D. Aart, K. and Zoido-Lobaton, P. (1999), "Aggregating Governance Indicators", World Bank Policy Research Working Paper, vol. 2195, pp. 58—62.

9. Gryshova, I. Strielkowski, W. and Kalyugina, S. (2017), "Modern Technologies in Public Administration Management: A Comparison of Estonia", India and United Kingdom. Administratie si Management Public, vol. (28), pp. 174—185. *Стаття надійшла до редакції 23.08.2017 р.*