

УДК 342.9:179

DOI <https://doi.org/10.32782/klj/2023.2.15>**Берlach А. І.,**

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
завідувач кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Продан А. О.,

аспірантка кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ СУБ'ЄКТІВ

Анотація. У статті досліджено досвід реалізації адміністративно-правового статусу суб'єктів, діяльність яких спрямована на реалізації заходів щодо протидії корупції. Світовий досвід свідчить, що високі соціальні стандарти життя, стрімкі темпи економічного розвитку країни напряму пов'язані із ефективним запровадженням та реалізацією заходів щодо запобігання та протидії корупції. Висвітлено статистичні показники діяльності органів публічної влади в сфері протидії корупції. Наведено основні тенденції та ключові риси створення і функціонування антикорупційних суб'єктів в зарубіжних країнах. Встановлено, що нині в країнах з високим рівнем протидії корупції (Канада, Франція, Данія, Німеччина) застосовуються різні підходи (моделі), але з єдиною метою – протидія корупції. Розкрито систему органів зарубіжних країни, діяльність яких спрямована на реалізації заходів щодо протидії корупції, розкрито основні напрями їх діяльності. Встановлено, що сучасна система антикорупційних органів включає в себе декілька рівнів антикорупційних суб'єктів, які забезпечують реалізацію антикорупційних заходів, здійснюють моніторинг корупційних проявів у відповідній країні та за кордоном. Водночас встановлено, що ефективність антикорупційних механізмів перш за все залежить від прозорості базових положень взаємодії держави суспільства та бізнесу; переліком антикорупційного «інструментарія», який насамперед обумовлений суспільними традиціями та історією (Данія). Проаналізований позитивний досвід діяльності антикорупційних суб'єктів Канади, Франції, Данії, Німеччини, Румунії. Теоретично обґрунтовано, що позитивний зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції при всій специфіці системи їх державного управління становить певний інтерес для України і може бути використаним у практичній діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус; корупція; теорія; практика; удосконалення, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Berlach A. I., Prodan A. O. Foreign experience of implementing the administrative and legal status of anti-corruption entities

Abstract. The article examines the experience of implementing the administrative and legal status of entities whose activities are aimed at implementing measures to combat corruption. World experience shows that high social standards of living, rapid rates of economic development of the country are directly related to the effective introduction and implementation of measures to prevent and combat corruption. The statistical indicators of the activity of public authorities in the field of anti-corruption are highlighted. The main trends and key features of the creation and functioning of anti-corruption entities in foreign countries are given. It has been established that currently in countries with a high level of anti-corruption (Canada, France, Denmark, Germany) different approaches (models) are used, but with a single goal – anti-corruption. The system of bodies of foreign countries, whose activities are aimed at the implementation of anti-corruption measures, has been revealed, and the main directions of their activities have been revealed. It was established that the modern system of anti-corruption bodies includes several levels of anti-corruption entities that ensure the implementation of anti-corruption measures, monitor corruption manifestations in the respective country and abroad. At the same time, it was established that the effectiveness of anti-corruption mechanisms primarily depends on the transparency of the basic provisions of the interaction between the state, society and business; the list of anti-corruption “toolkit”, which is primarily determined by social traditions and history (Denmark). The positive experience of anti-corruption entities in Canada, France, Denmark, Germany, and Romania was analyzed. It is theoretically substantiated that positive foreign experience in preventing and countering corruption with all the

specifics of their public administration system is of certain interest to Ukraine and can be used in the practical activities of the National Agency for the Prevention of Corruption.

Key words: *administrative and legal status; corruption; theory; practice; improvements, National Agency for the Prevention of Corruption.*

Постановка проблеми. В щорічних звітах міжнародних організацій з питань протидії злочинності та корупції зокрема, констатовано факт, що в сучасних умовах різні корупційні прояви є характерними для будь-якої країни світу. Про це свідчить останні «корупційні скандали» в країнах Європейського Союзу. Так, за підозрою в отриманні «хабаря» арештували віцепрезидентку Європейського парламенту Єву Кайлі. Прокуратура Бельгії заявила, що слідчий суддя Брюсселя звинуватив чотирьох осіб у «приналежності до злочинної організації, відмиванні грошей та корупції». Під час реалізації процесуальних заходів, в будинку одного з підозрюваних виявили готівку на суму близько 600 000 євро, ще 150 000 євро виявили у квартирі депутата Європарламенту та кілька сотень тисяч євро – у валізі в номері брюссельського готелю. Їх заарештували, ще двох неназваних людей залишили на волі. Серед арештованих – колишній депутат Європарламенту від Італії П'єр Антоніо Панцері, голова італійського НКО «Немає миру без справедливості» Нікколо Фіга-Таламанка, генсек Міжнародної конфедерації профспілок (зі штаб-квартирою в Брюсселі) Лука Вісентіні та одна з 14 віцепрезидентки Європарламенту з Греції Єва Кайлі [1].

Корупційні скандали – досить неприємна річ. В той же час, «адвокати української влади» часто згадують, що корупція є у всіх країнах, навіть в Америці та Європі. На жаль, це інтернаціональне явище [2]

В останньому Індексі сприйняття корупції за 2022 рік Transparency International Україна посіла 116 місце серед 180 країн – це покращення порівняно з попереднім роком, але все ще друге місце у Східній Європі, поступаючись лише Росії [3].

Аналіз особливостей реалізації адміністративно-правового статусу Національного агентства з питань запобігання корупції дозволив визначити як позитивні тенденції та і недоліки у зазначеній діяльності. При цьому, слід врахувати існуючий стан правопорядку

у країні, військове вторгнення на територію України, а також повільні темпи соціально-економічного розвитку нашої держави та нестабільність політичного середовища.

На підставі проведеного аналізу та за результатами проведеного соціологічного опитування з'ясовано (опитано – 412 осіб), що подальший розвиток діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції обумовлений такими чинниками: повне впровадження міжнародних стандартів у публічно-правовому механізмі протидії корупції (76,12 % респондентів); вдосконаленням правового регулювання діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (89, 31 %); підвищення рівня професійної підготовки службовців (27, 38 %); підвищення рівня інформаційного забезпечення (43,71 %); вдосконалення організації та здійснення зовнішньої та внутрішньої взаємодії (29, 18 % респондентів).

Варто зазначити, що нині чітко простежується відсутність сучасного наукового аналізу зарубіжного досвіду реалізації адміністративно-правового статусу антикорупційних суб'єктів. За таких умов, дуже стають актуальними питання щодо аналізу наукових досліджень, що були присвячені даній проблематиці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі різні аспекти правових механізмів протидії корупції неодноразово приділялась увага відомих вчених, зокрема: М.Ю. Бездольний, О. І. Безпалова, Д. В. Гудков, О. В. Джафарова, І. А. Дьомін, Д. Г. Заброта, В. А. Завгородній, А. О. Кладченко О. В. Клок, Ю. В. Коваленко, Ю. М. Комаров, В. Г. Козленко, В. І. Литвиненко, С. В. Петков, Т. А. Плугатар, С. С. Рогульський, С. В. Рівчаченко, О. П. Рябченко, Д. О. Сіренко, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак, О. С. Шатрава, Т. В. Хабаренко, та ін. Водночас, наведені вчені досліджували окремі аспекти діяльності органів публічної адміністрації у сфері запобігання корупції. Водночас, аналіз теоретичних поглядів вказаних вчених дав змогу оцінити стан проблем,

що досліджуються, визначити коло питань, які в загалі не були предметом наукового пошуку.

Мета запропонованої наукової статті полягає у аналізі наукових праць, що присвячені дослідженню зарубіжного досвіду реалізації адміністративно-правового статусу антикорупційних суб'єктів.

Виклад основного матеріалу. Отже, аналіз предмету дослідження варто розпочати з Канади, адже спираючись на правозастосовну практику, рейтинг авторитетних міжнародних організацій (Transparency International), наукові дослідження (Іванов О. В. «Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції») існуючий механізм та систему органів, діяльність яких спрямована на запобігання корупції є найбільш вдалою та ефективною. Так, система органів діяльність якої спрямована на запобігання корупції умовно можна поділити на федеральні та регіональні. На федеральному рівні, органи реалізують повноваження за такими напрямками: по-перше, щодо запобігання корупції на рівні органів публічної адміністрації. Із цією метою функціонує Управління цінностей та етики державної служби, основною метою якого запобігання виникненню корупції та реалізації цінностей, етики та політики серед представників державної служби [4]. Варто зазначити, що у 2006 р. був прийнятий Кодекс правил поведінки при конфлікті інтересів для державних службовців (Conflict of interest and Post Employment Code for Public Office Holders and the Values and Ethics Code for and the Public Service). Цим законом запроваджувалась нова посада уповноваженого з конфліктів інтересів та етики. Слід зазначити, що даній посадовій особі надані відповідні повноваження, зокрема, право накладати фінансові стягнення (в розмірі до 500 долларів) на державного службовця за порушення антикорупційного законодавства [5]. У тому ж році у Канаді вступив у дію Закон про відповідальність (підзвітності) федерального уряду (Federal Accountability Act), спрямований на оновлення та модернізацію заходів забезпечення сумлінності та боротьби з корупцією у низці сфер державного сектору [16]. Крім того, переговори та підписання UNCAC (Кон-

венція ООН проти корупції) змусили Канаду проаналізувати чинне законодавство щодо можливості виконання зобов'язань у рамках UNCAC. Положення щодо конфіскації коштів, отриманих внаслідок корупційних дій, були визнані недостатньо ефективними. Для виправлення ситуації було внесено зміни до Кримінального кодексу. Таким чином, підхід, що застосовувався раніше в Канаді, до «власності, пов'язаної зі скоєнням злочину» (так у Канаді називалися кошти, отримані в результаті корупційних дій), зазнав змін у результаті включення до Закону про боротьбу з дачею хабарів іноземним державним посадовим особам (Corruption Foreign Public Officials Act) посилань на положення Кримінального кодексу стосовно власності, отриманої внаслідок злочинів [6, с. 193; 17; 18, с. 130].

На федеральному рівні та в межах здійснення парламентського контролю за діяльністю уряду функціонує Генеральний ревізор (або омбудсмен), яким проводяться спеціальні перевірки діяльності уряду, за результатами яких він звітує Парламенту. Окрім цього, офіси омбудсмена та їх комісари реагують на звернення громадян про випадки вчинення корупційних правопорушень. Комісарами, на які покладено цю функцію, є Прайвесі Комісар Канади, Комісар з питань навколишнього середовища та сталого розвитку та Комісар з інформації [7, с. 203]. Цікавим є досвід здійснення антикорупційних заходів у системі правоохоронних органів Канади. Так, Комітет по аналізу безпеки Канади є незалежним урядовим органом підзвітним Парламенту здійснює реалізацію окремих повноважень по нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства службовцями поліції, армії, а також Служби безпеки Канади.

На регіональному рівні, зокрема, у канадській провінції Квебек функціонує постійний Антикорупційний блок, що діє у складі уряду провінції з метою боротьби з корупцією. Регіональний координаційний орган знаходиться у відомчому підпорядкуванні Міністерства громадської безпеки. Засади діяльності регламентуються Законом про боротьбу з корупцією [7, с. 204].

Таким чином, правові заходи протидії корупції в Канаді спрямовані на: по-перше, розробка та прийняття відповідної законодавчої бази, норми яких спрямовані на створення сприятливого клімату для життя та бізнесу; по-друге, підвищення контрольної функції парламенту шляхом закріплення обов'язку відповідних посадовців щодо звіту за результатами діяльності перед парламентом; по-третє, запровадження прозорого механізму діяльності уряду. Всі вони покликані гарантувати громадянам Канади, що їхній уряд, правоохоронні органи діють на благо суспільства на основі принципів відповідальності та непідкупності [15].

Досліджуючи зарубіжний досвід протидії корупції О. В. Іванов справедливо підкреслює, що для антикорупційної політики України особливо актуальним є дослідження системи та повноважень антикорупційних суб'єктів Європейських країн. Це насамперед обумовлено тим, що підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом стало поштовхом до подолання тотальних корупційних схем та забезпечення прозорості влади в країні. Отже, у Франції, із метою боротьби з корупцією сформовано:

– Центральна служба із запобігання корупції (Service central de prévention de la corruption/SCPC), яка веде систематичний моніторинг корупційних проявів у країні та за кордоном, готує щорічні звіти з найбільш гострих проблем, що направляються до зацікавлених офіційних інстанцій (Адміністрація Президента профільні міністерства, Рахункова палата, Сенат, Національні збори). Зазначені звіти мають публічний характер та розміщуються на сайті служби в «Інтернеті»;

– Головна дирекція з проблем конкуренції (Direction générale de la concurrence) Міністерства економіки, відновлення виробничого потенціалу та цифрової галузі Франції. Серед численних повноважень цього підрозділу – виявлення випадків надання послуг, передачі подарунків, формування та резервування монопольних позицій;

– Міністерство юстиції, яке мобілізує прокурорську систему у вигляді циркулярних вказівок, спрямованих на кримінальне переслідування корупції;

– Національна поліція, яка організує боротьбу з корупцією у співпраці з іншими компетентними органами. У її складі засновано спеціалізоване антикорупційне бюро судової поліції (l'office anticorruption de la police judiciaire) [8, с. 54–72];

– Французьке антикорупційне агентство, створене у 2016 році відповідно до Закону про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя. Варто відзначити, що Національне агентство є органом влади, що наділено превентивними та контрольними повноваженнями, а також є відповідальним за виконання судових заходів. Тобто, його діяльність спрямована на уніфіковану протидію корупції на державному рівні. Агентство раз на рік звітує про дотримання програми та виконання заходів протидії корупції Генеральному прокурору. Отож, Французьке антикорупційне агентство об'єднує три основні функції у державній протидії корупції, а саме: превентивну, контрольну та охоронну [7, с. 54–72].

Проте, антикорупційну політику Франції не можна назвати досконалою. Яскраве тому свідчення – корупційні скандали, які вразили країну за останні кілька років. Зокрема Міністра Франції у справах бюджету Жером Каюзак був звинувачений податкових правопорушеннях. Колишній президент Франції Ніколя Саркозі звинуватили у справі про незаконне фінансування виборчої кампанії 2012 р. [9; 14, с. 125].

Румунія відзначається найбільш агресивною антикорупційною діяльністю в Євросоюзі. 2002-го року було організовано Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за зразком Італії, що повинен викривати та проводити розслідування корупційних правопорушень. НАДР складається з 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах; 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності даної структури відносяться фінансові махінації з грошима Європейського Союзу, зловживання посадовим становищем та інше. Діючі закони Румунії передбачають змогу перевіряти спадок, залишений громадянином, котрий підозрювався у скоєнні корупційних злочинів, проте не може бути притягнутий

до відповідальності внаслідок його смерті. Попри те, що спадкоємці нібито законні набувачі активів, вони не мають права зупиняти проведення розслідування та перевірку джерел походження майна. Якщо доведено шахрайське, корупційне походження статків та фінансів, воно підпадає під конфіскацію відповідно до загального правила [8, с. 60].

Основу антикорупційного законодавства в Данії складає пакет законодавчих актів, що визначають адміністративну та кримінальну відповідальність за вчинення корупційних злочинів. У Данії для руйнування та протидії корупції як на державному, так і на рівні самих громадян створюється нетерпимість до цього явища. У зв'язку з цим у Данії громадяни з корупцією стикаються у 8 разів рідше, ніж в інших європейських країнах [10].

Важливою причиною такої ситуації є те, що на рівні комерційних структур проводиться пропаганда «повної нетерпимості» до корупційних проявів та навіть натяків. Працює це як усередині країни, так і в процесі співпраці із зовнішніми партнерами. Так, одним із правил, спрямованих на викорінення корупції та її проявів, є підписання спеціального договору при працевлаштуванні на роботу, в якому міститься зобов'язання про те, що працівник не приймає отримувати та давати хабарі чи іншим способом – корупційним здійснювати свої посадові обов'язки. При цьому, якщо ти не підписуєш такий договір, автоматичні твої помисли не чисті і це цілком може стати підставою відмови в прийомі на роботу.

Великий досвід боротьби з корупцією у Данії має агенція міжнародного розвитку DANIDA. Угоди, укладені цією агенцією, обов'язково супроводжуються підписанням декларації про незастосування хабарів. Недотримання положень про хабарництво веде до розірвання договору та відмови агентства співпрацювати з порушником надалі. На додаток до стандартного антикорупційного стану компанія запустила ще й «гарячу лінію», яка дає можливість простим громадянам повідомляти дирекцію компанії про протизаконне використання фінансів [11, с. 25–28].

Крім того, суттєву протидію корупції в Данії чинить Датське Агентство з кредитування експортних операцій (ЕКФ). Особи, які подають

заявки до агентства, в обов'язковому порядку підписують декларацію про незастосування хабарництва, яка передбачає відмову від участі в корупційних діях. Якщо дії осіб призводять до порушення підписаних домовленостей і це спричиняє фінансові збитки, заявники сплачують агентству компенсацію, а самі втрачають право на покриття втрат за гарантією, виданою агентством раніше.

Торгова Рада Данії (ТCD) також займається протидією корупції на міжнародних ринках, забезпечує і зберігає хорошу репутацію данських компаній. Рада сприяє у вирішенні як нескладних, так і серйозних проблем, для вирішення яких необхідне залучення місцевого уряду [12, с. 356–360].

Ще однією з подібних організацій можна назвати Фонд індустріалізації для країн, що розвиваються (IFU), робота якого спрямована на боротьбу з протидією корупції. Фонд займається тим, що надає допомогу при розширенні бізнесу за кордоном через інвестування міжнародних компаній країн, що розвиваються, за підтримки Данії. У своїй діяльності Фонд активно використовує типові антикорупційні положення під час укладання будь-яких договорів чи угод.

В умовах посилення законодавства про хабарництво, у Данії наголошується на довірі населення до влади та комерційного сектору економіки, оскільки, на думку данців, тільки так можна подолати корупцію та її прояви в країні.

У Німеччині, відповідно до споконвічної німецької доктрини, чиновника розглядають як слугу, орган і представника держави. Правовий статус федеральних чиновників регулюється двома найважливішими Федеральними законами Німеччини: «Про державних службовців» від 27.02.1985 р. і «Про правове положення чиновників» від 27.02.1985 р. Кожна із земель Німеччини має власні закони, які регулюють правове положення місцевих чиновників, які повинні відповідати положенням Федерального Закону Німеччини. Як найважливіший принцип професійного чиновництва, установлюється позапартійність державної служби і чиновників.

За даними аналізу міжнародної Антикорупційної організації, Німеччина перебуває

на шкалі посередині між категоріями «добре» та «дуже добре». Однак Німеччина не підписала «Конвенції ООН з протидії корупції», ратифікованої 160 країнами світу, адже для її прийняття країні необхідно буде змінити законодавство. Високий рівень правової та політичної культури у Німеччині, розвиненість інститутів громадянського суспільства сприяють тому, що політики в цій країні йдуть у відставку, щойно навколо них здійснюється корупційний скандал, чого в Україні, в якій прийнято низку прогресивних антикоруп-

ційних законів, таких випадків досі бракує [13, с. 62–65].

Прогресивний досвід країн світу у запобіганні та протидії корупції при всій специфіці системи їх державного управління становить певний інтерес для України і може бути використаним у практичній діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, покликаних боротися з корупцією, а також при розробці нормативно-правових актів, норми яких регулюють суспільні відносини в сфері запобігання корупції.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Єва Кайлі, Катар і корупційний скандал у ЄС: обшукали офіси Європарламенту URL: https://www-bbc-com.ukrainian/features-63955028?_x_tr_sl=uk&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc (дата звернення 10.06.2023).
2. Яку корупцію може собі дозволити українська економік. URL: https://www-unian-ua/economics/finance/viyna-v-ukrajini-yaku-korupciyu-mozhe-sobi-dozvoliti-ekonomika-dumka12129432.html?_x_tr_sl=uk&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc (дата звернення 10.06.2023)
3. Корупційні скандали в Україні приховують глибші проблеми. URL: https://www-openforest-org-ua/249329/?_x_tr_sl=uk&_x_tr_tl=ru&_x_tr_hl=ru&_x_tr_pto=sc (дата звернення 10.06.2023)
4. Канада: окремі програми боротьби з корупцією. Уряд Канади від 6 черв. 2014 р. URL: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Canada%20Best%20Practices%20to%20Fight%20Corruption.pdf>. С. 2–4. (дата звернення 10.06.2023).
5. Корупція: досвід боротьби зарубіжних країн. URL: <https://pryluky.cg.gov.ua/blind/index.php?id=7831&tp=1> (дата звернення 10.06.2023).
6. Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 193–201.
7. Іванов О. В. Адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2019. 304 с.
8. Костенко Д.М. Система запобігання корупції в Україні: становлення та розвиток: дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.01. Харків, 2020. 229 с.
9. Справи Саркозі URL: www.ukrinform.ua/rubric-world/3202975-spravi-sarkozi-prorosijskogo-politika-zasudili-za-korupciu.html (дата звернення 10.06.2023).
10. ЄС і Данія дають старт антикорупційній ініціативі в Україні з бюджетом 16 млн. євро. URL: https://www.eeas.europa.eu/node/19719_uk. (дата звернення 10.06.2023).
11. Приходько А.А. Окремі особливості антикорупційної політики Данії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2020. Вип. 61, Т. 2. С. 25–28.
12. Буряк К. Особливості антикорупційного законодавства в країнах Європейського Союзу. *Підприємницьке і господарське право*. 2020. № 2. С. 356–360.
13. Васильєва О. І. Зарубіжний досвід антикорупційної діяльності в органах публічної влади. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 13. С. 62–65.
14. Підбережник Н. П. Антикорупційна політика в країнах західної Європи: досвід для України. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 37. С. 123–132.
15. Роль лідера у протидії корупції: аналітичний огляд впровадження концепції “Tone At The Top”. URL: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-.pdf> (дата звернення 10.06.2023).
16. Federal Accountability Act (S.C. 2006). URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/f-5.5/index.html> (дата звернення 10.06.2023).
17. Спеціалізовані антикорупційні суди: порівняльний аналіз: Оновлене видання, 2022. URL: <https://www.u4.no/publications/specialised-anti-corruption-courts-ukrainian.pdf> (дата звернення 10.06.2023).
18. Лихова С. Я. Юридичні особи як суб'єкти кримінальної відповідальності за КК України. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 128–132.