

А. О. Чаркіна

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ЗАСОБИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті аналізується подолання корупції в органах влади в Європі. Корупція в рамках дослідження розглядається як соціально-політичне явище. Серед причин корупції у сфері державного управління слід назвати невеликі зарплати державного службовця, стару систему управління, відсутність контролю. Сконцентруємо увагу на антикорупційній діяльності країн-членів ЄС. Розглянемо такі держави, як Фінляндія, Франція, Словаччина.

Ключові слова: корупція, досвід, органи державної влади, Євросоюз, антикорупційні заходи, командно-адміністративна система, управлінський апарат, громадська активність.

Постановка проблеми. Корупція є однією з найактуальніших соціально-політичних проблем сучасності, вона негативно впливає не лише на темпи розвитку економіки держави, але й на систему державного управління та суспільні відносини в цілому.

В Україні, як і в усьому світі, корупцію віднесено до головних політичних, економічних і соціальних проблем. Вона визнана одним із найзагрозливіших явищ сучасності, що впливає на ефективність діяльності органів державної влади.

Демократизація суспільних відносин, входження України у світове співтовариство потребують нового погляду на проблему державного управління відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені світовою спільнотою.

Корумпованість українського суспільства – одна з перешкод на шляху інтеграції України в європейський простір.

Зменшення рівня корупції в органах державної влади в Україні, можливе лише за умови вивчення та втілення в життя європейського досвіду боротьби із цим вкрай негативним явищем, насамперед успішно діючих у країнах ЄС політичних, правових та організаційних механізмів її подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних авторів, які займалися проблемами протидії корупції у системі державного управління, варто виділити Р. Андерсона, Ф. Вільямса, С. Беркмана, Д. Лойда, Роберта С. Лейкена, К. Мішеля, Дж. Пікареллі. Зазначені автори присвятили свої дослідження різним аспектам організації протидії корупційним проявам в органах державної влади.

Актуальними для досвіду України є праці сучасних українських науковців, а саме І.І. Зозулі, А.І. Комарової, В.А. Кулікова, О.Я. Прохоренка, оскільки у роботах цих вчених тією чи іншою мірою розглядаються питання протидії корупційним проявам у системі державного управління на досвіді інших країн.

Мета статті. Метою дослідження є виділення та вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію корупції, що довели на практиці свою ефективність. Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання:

- з'ясувати особливості моделей антикорупційних інституцій, що діють у країнах ЄС;
- визначити специфіку антикорупційної діяльності окремих країн-членів ЄС (Франції, Фінляндії, Словаччини).

Виклад основного матеріалу. Як свідчать окремі енциклопедичні словники, слово корупція походить від латинського "corruptio", що означає «псування», «розбещення». Тлумачення поняття корупції розуміють як розбещення окремих посадових осіб державного апарату та як соціальну корозію, що «роз'їдає» державну владу і суспільство в цілому.

Аналіз міжнародно-правових документів свідчить про існування різних підходів до розуміння корупції.

Так, у Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», розповсюдженій на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), корупція визначається як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого

службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [1].

Інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією) формулює поняття корупції як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях» [2].

Одним із перших варіантів офіційного розуміння поняття «корупція» з боку вищих органів державної влади України була законодавча пропозиція, яка містилась у листі Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1993 р. № 19-683/4 [3]. Така пропозиція була адресована Верховній Раді України з приводу виконання п. 2 Постанови Верховної Ради «Про стан виконання законів і постанов Верховної Ради України з питань правопорядку і заходи щодо посилення боротьби із злочинністю» від 26 січня 1993 р. № 2931-XII. Цей документ передбачав необхідність законодавчого визначення зазначеного поняття. Цим листом пропонувалось передбачити в законі, що корупція – це «суспільне небезпечне діяння, що полягає в корисливому використанні посадовими особами свого службового становища і пов'язаних із ним можливостей для збагачення, протиправного одержання матеріальних чи інших благ і переваг в особистих чи групових інтересах».

Офіційне визначення поняття «корупція» дав Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР. Відповідно до ст. 1 «під корупцією в цьому законі розумілась діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг» [4].

Можна сформулювати визначення сутності поняття «корупція в системі органів державної влади» як зловживання державною владою посадовою особою, а також керівником чи службовцем органу державної влади для одержання будь-яких незаконних вигод для себе чи інших осіб, пов'язаних із проходженням державної служби [5].

В інформаційному бюлетені «Бюрократ» наводиться думка про причини виникнення корупції в державному управлінні: держава «встановлює мізерні посадові оклади і «закриває очі» на те, що державний службовець у такому випадку розраховує на «приховані можливості» посади. Це є основною причиною корупції та використання службового становища у власних цілях» [6].

Як вважають М.І. Камлик та Є.В. Невмержицький, значною мірою корупцію стимулює наявність значних залишків старої командно-адміністративної системи як надмірно великого управлінського апарату з необґрунтовано широкими повноваженнями, зокрема розпорядчо-дозвільного змісту, та переважання в ньому, передусім за рахунок керівних посад, службовців старої генерації з консервативною психологією, які не сприймають потреби демократичних перетворень [7, с. 62].

Причин процвітання корупції в Україні декілька, в цілому вони відомі. На думку С.Я. Коненка, це пов'язано з переоцінкою цінностей у суспільстві, а саме матеріальний аспект перевищує моральні цінності суспільства, та недостатньою ефективністю діяльності керівництва, що може стати негативним прикладом для підлеглих, фінансовими проблемами, тобто заробітна плата не задовольняє потреби суспільства на відповідному рівні життя, недостатнім відомчим контролем за розгалуження державного бюджету в органах влади та використанні його за цільовим призначенням, недостатнім ступенем сприйняття до дій, що можуть спровокувати корупційну поведінку, легковажністю, наївністю, лабільністю (нестійкістю) [8, с. 5].

Але, на думку О.Г. Кальмана, існує один чинник, який і зумовлює прояви всіх інших чинників. Це відсутність жорсткого соціально-правового контролю за діяльністю посадових осіб та їх відповідальністю в умовах демократизації суспільного життя і переходу до ринкових відносин [9, с. 149].

Треба зазначити, що потрібен не тільки жорсткий соціально-правовий контроль за діяльністю посадових осіб, але й чітке розуміння кожного громадянина своєї дії та відповідальності за неправомірну вигоду. З точки зору аспектів подолання корупції слід зазначити правильне розуміння закладання та розподілу коштів з державного бюджету в усіх сферах соціального життя. Необхідно визначити ланки, які більш схильні до корупційних дій й забезпечення з боку держави їх ресурсами з метою вимирання корупційних діянь.

На нашу думку, варто зосередити увагу на антикорупційній діяльності ряду країн-членів Євросоюзу. Для прикладу нами обрано Фінляндію, Францію та Словаччину.

Взірцем найменш корумпованих країн є Скандинавські держави, зокрема Фінляндія. Саме цю країну міжнародна неурядова орга-

нізація з боротьби з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає як одну з найменш корумпованих серед 133 країн світу. Фінляндія як член Європейського Союзу є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Однак імплементація європейських законів у національну правову систему здійснюється цією країною досить виважено. Головним принципом цього процесу є органічне поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським, із мінімально можливими змінами першого.

Фінський законодавець заклав принципи попередження та застереження вчинення злочинів у кожному нормативно-правовому акті, що визначають конкретну сферу діяльності, а не вид злочину. Згідно з положеннями Кримінального Кодексу Фінляндії за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як «корупція», передбачені санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років, залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину.

Згідно з дослідженнями Transparency International Індекс сприйняття корупції у Фінляндії становить 89% (посідає третє місце серед 175 держав). Це свідчить загалом про відсутність у цій державі такої проблеми, як корупція. Досягнення значних результатів антикорупційної діяльності стало можливим за умов безкомпромісної судової системи, що виключає вплив осіб, які мають великі статки, депутатські мандати, високий соціальний статус. Державній службі у Фінляндії притаманні високий ступінь професійності й сталість складу держслужбовців, що зумовлено гарантованою системою високого матеріального та соціального забезпечення державних чиновників. Фінляндія належить до тих європейських країн, де відсутні спеціальні антикорупційні органи. Їх роль виконують Канцлер юстиції та Омбудсмен Парламенту, які наділені широкими процесуальними повноваженнями щодо розслідування та застосування заходів впливу [10, с. 167].

Незважаючи на відсутність спеціальних антикорупційних органів та законів, низку доволі непрозорих норм у законодавстві, що провокують ризик виникнення політичної корупції в системі державної служби, загальні принципи відкритості, транспарентності й гласності державного управління вважаються головними в діяльності публічних служб у Фінляндії [11, с. 21]. Слід визнати, що найменш вразливою до ко-

рупції в Євросоюзі цю країну робить не вплив європейських комунітарних норм, а прозорість національного державного управління, істотний рівень політичної культури посадовців, значна громадська активність (її роль виконують у Фінляндії ЗМІ), а також висока довіра громадян до органів влади.

Що стосується Франції, то вона є країною з глибокою традицією протидії корупції в державному управлінні.

Запобігання корупції в державному апараті Франції сприяють специфічні обмеження, які застосовуються щодо державних службовців. Їх діяльність регулюється Конституцією Франції 1958 р. та Загальним статутом державних службовців, який включає чотири основних Закони: «Про права та обов'язки державних службовців» 1983 р.; «Про центральну державну службу» 1984 р., «Про територіальну державну службу» 1984 р., «Про державних службовців системи охорони здоров'я» 1986 р.

Відповідно до Конституції Франції чиновникам заборонено поєднувати виконання своїх професійних обов'язків із депутатським чи сенатським мандатом або будь-якою іншою професійною діяльністю у державному та приватному секторах, окрім викладацького сектору.

Згідно із Законом 1983 р. державні службовці повинні зберігати як професійну (податкову, лікарську), так і службову таємницю, за порушення якої вони можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності [12, с. 42].

Сучасний правовий антикорупційний механізм Франції спрямований на боротьбу з посадовими злочинами державних чиновників, які приймають політико-адміністративні рішення, а також на протидію незаконній діяльності політичних партій та їх шефів в органах державної влади, що застосовують незаконні методи фінансування й проведення виборчих кампаній. Водночас французьке законодавство переважно акцентує увагу на адміністративних, а не на карних заходах покарання. При цьому переслідуються головна мета – запобігання «неправомірному поєднанню особистих фінансових інтересів й виконання посадових функцій державного службовця» [13].

Ще однією країною, вартою уваги при застосуванні засобів протидії корупції, є Словаччина.

На початку 2000-х рр. корупція стала серйозною проблемою для демократичного розвитку Словаччини. Це підтверджувалося результатами опитувань громадської думки. Згідно з

опитуваннями населення країни було впевнено в тому, що корупція в Словаччині досить поширена. До сфер із найвищим рівнем корупції належали й ті, що мають відношення до політичної корупції в секторі державного управління: судова система, міністерства й інші органи центрального державного апарату [14, с. 107].

Старт рішучим антикорупційним заходам надало рішення уряду про розробку «Національної програми Словаччини з боротьби з корупцією – 2000» [15]. Основною метою документа була розробка концепції боротьби з корупцією, визначення принципів, методів, засобів і напрямів, необхідних для успішної реалізації завдання. Серед основних напрямів важливе місце посідала протидія політичній корупції в системі державного управління. До засобів боротьби з нею належали регулярне надання інформації про власність високопосадовців, законодавчі санкції за порушення фінансового законодавства політичних партій, створення умов для прозорого фінансування політичних партій з державного бюджету, постійний нагляд за фінансуванням політичних партій, особливо шляхом прийняття ними зобов'язань оголошувати перелік отриманих подарунків і спонсорських пожертвувань, загальнодоступність регулярних звітів про фінансове становище всіх політичних партій, інформація про причини зловживання владою політиками або представниками державної адміністрації.

Цей документ заклав основи роботи сучасних словацьких антикорупційних механізмів.

Досвід боротьби з корупцією у Словаччині свідчить про ефективність залучення громадськості до боротьби з нею. З метою отримання інформації про посадові злочини та локалізації цього явища в правоохоронних структурах встановлена спеціальна телефонна лінія, за допомогою якої громадяни країни можуть повідомляти про відомі їм протиправні дії посадових осіб. Одночасно в міжнародній інформаційній мережі Інтернет створена веб-сторінка, де бажаючі можуть висловити свої пропозиції щодо необхідних заходів в боротьбі з корупцією в державних установах [16].

Про успіхи означених заходів з протидії корупції та, зокрема, політичній корупції в органах державної влади свідчить вступ країни до Європейського Союзу, який висуває жорсткі умови до країн-кандидатів стосовно антикорупційної політики та вимагає імплементації європейських комунітарних норм у національну правову

систему. Водночас приклад Словаччини свідчить про існування істотних проблем у подоланні саме політичної корупції у сфері державного управління.

Висновки і пропозиції. Як свідчить європейський досвід, корупція є тим негативним явищем, що впливає на всі сфери суспільного життя держави. Вдалі засоби подолання корупції в органах державної влади ЄС свідчать про можливість запобігання та боротьби з таким негативним явищем.

Як впливає з аналізу механізмів протидії корупції в країнах-членах Євросоюзу, зокрема Франції, де проблема корупції має глибоке історичне коріння, та державах-членах із традиційно низьким рівнем корупції (Фінляндія), а також в державах, в яких корупція була однією з найбільших проблем розвитку (Словаччина), основний наголос робиться на використанні власного законодавства, правоохоронних та контролюючих структур, а також на контролі в інститутах громадянського суспільства.

Такі засоби можуть слугувати прикладом для подолання корупції в нашій державі:

- 1) імплементація європейських принципів демократії та державотворення;
- 2) забезпечення чіткого контролю з боку держави за фінансовими операціями державних службовців та політичних партій;
- 3) забезпечення прозорості діяльності органів державної влади;
- 4) активізація політичної участі громадян, організація соціального контролю з боку громадянського суспільства й запровадження програми правового навчання громадян.

Список використаної літератури:

1. Практичні заходи боротьби з корупцією : Резолюція VIII Конгресу ООН із запобігання злочинності (Гавана, 7 вересня 1990 р.).
2. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією : Документ ООН.
3. Лист Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1993 р. №19-683/4.
4. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України, 1995. – № 34. – Ст. 266.
5. Побережний В.В. Сутність та причини корупції в системі органів державної влади / В.В. Побережний // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2010_2/txts/10pvvodv.pdf.
6. Чому потрібен новий закон про державну службу? // Бюрократ. – 2005. – № 3–4. – С. 1–4.

7. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. – К. : Знання, 1998. – 179 с.
8. Коненко С.Я. Профілактика та боротьба з корупцією в поліції Німеччини: Із досвіду роботи поліції землі Нижня Саксонія / С.Я. Коненко. – К. : Знання України, 2006. – 350 с.
9. Кальман О.Г. Місце і значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні / О.Г. Кальман // Відповідальність посадових осіб за корупційну діяльність. Liability of Public Officials for Corruption : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. семінару. – Х., 2003. – С. 148–151.
10. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры / М.М. Поляков // Известия Тульского государственного университета. Серия: Экономические и юридические науки. – 2013. – № 2–2. – С. 160–171.
11. The Finnish legal system / edited by Jaakko Uotila. – Helsinki : Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. – 254 p.
12. Колісниченко Н.М. Державна служба в Європейському Союзі. Європеїзація та розвиток державної служби в Україні : [навч. посіб.] / Н.М. Колісниченко ; за заг. ред. М.В. Бойцуна, Я.Г. Мудрого, О.П. Рудіка. – К. : Міленіум, 2009. – С. 40–47.
13. The Administration Act (625/2001) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/haku.php?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Administration>.
14. Суворин Э.В. Коррупция в постсоциалистических странах: сущность, особенности, стратегии противодействия (политологический анализ) : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / Э.В. Суворин. – М., 2008. – 255 с.
15. Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией – 2000 // Интернет-сайт Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.transparency.org.ru/INTER/DOC/SVK/Slovakia_Action_Plans_Ru.doc
16. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.guds.gov.ua>.

Чаркина А. О. Способы преодоления коррупции в органах государственной власти

В статье анализируется преодоление коррупции в органах власти в Европе. Коррупция в рамках исследования рассматривается как социально-политическое явление. Среди причин коррупции в сфере государственного управления следует назвать небольшие зарплаты государственного служащего, старую систему управления, отсутствие контроля. Сконцентрируем внимание на антикоррупционной деятельности стран-членов ЕС. Рассмотрим такие государства, как Финляндия, Франция, Словакия

Ключевые слова: коррупция, опыт, органы государственной власти, Евросоюз, антикоррупционные меры, командно-административная система, управленческий аппарат, общественная активность.

Charkina A. O. Ways of overcoming corruption in government

The article analyzes the overcoming of corruption in the authorities in Europe. Corruption in the study is considered as a socio-political phenomenon. Among the reasons in the public administration of corruption should be called small salaries of civil servants, the old control system, and lack of control. We concentrate on anti-corruption activities of the EU member states. Consider the examples of countries such as Finland, France, Slovakia.

Key words: corruption, experience, public authorities, the European Union, anti-corruption measures, command-administrative system, administrative staff, social activity.