

УДК 342.951:351

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.18>

КОВАЛЬЧУК М.О.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ****FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION  
OF CORRUPTION PREVENTION**

Актуальність статті полягає в тому, що проблема запобігання та протидії корупції стала не лише національною, а й глобальною та й в цілому світовою проблемою. Міжнародний досвід дає можливість порівняти наше національне законодавство із законодавством провідних країн світу у даній сфері. У зарубіжних країнах інститути громадянського суспільства мають важливе значення, особливо в процесі моніторингу дій влади. Існує активна антикорупційна позиція громадян, їх громадських об'єднань щодо неприйнятності корупції як риси ментальності. У статті розглядаються теоретичні та правові положення щодо протидії корупції в зарубіжних країнах. Значна увага приділяється досвіду зарубіжних країн стосовно ефективної реалізації антикорупційної політики, що провадиться державними органами, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. Зроблено висновок, що використання та впровадження в Україні антикорупційних заходів, які продемонстрували високу ефективність в зарубіжних країнах, неможливо здійснити шляхом простого копіювання певних елементів державного чи муніципального управління. Корупція постійно адаптується до змін у політичних, економічних та соціальних умовах, тому антикорупційна діяльність повинна здійснюватися з урахуванням національних традицій, історичних, ментальних, культурних особливостей цивілізаційного розвитку українського суспільства. Світовий досвід боротьби з корупцією показує, що не існує універсальних методів боротьби з корупцією загалом і в державних органах влади зокрема. Багато що залежить від рівня розвитку країни, традицій, зрілості громадянського суспільства, свободи інформації, поточної політичної системи, як наслідок політичної конкуренції та інших факторів. Дослідження міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції показує, що в сучасних умовах корупція стала фактором, який загрожує національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн, негативно впливаючи на всі аспекти суспільного життя. Що стосується перспектив подальших досліджень у цій галузі, то вони полягають, перш за все у роз'ясненні можливостей впровадження основних механізмів запобігання корупції в ЄС у відповідній практиці України, звичайно з урахуванням нашої національної специфіки та ментальності.

**Ключові слова:** корупція, запобігання корупції, злочинність, антикорупційні заходи, кримінальна відповідальність.

The relevance of the article is that the problem of preventing and combating corruption has become not only a national but also a global and global problem. International experience makes it possible to compare our national legislation with the legislation of the world's leading countries in this field. In foreign countries, civil society institutions are important, especially in the process of monitoring government action. There is an active anti-corruption position of citizens, their public associations on the inadmissibility of corruption as a trait of mentality. The article discusses the theoretical and legal provisions for preventing and combating corruption in foreign countries. Much attention is paid to the experience of foreign countries in the effective implementation of anti-cor-

ruption policy pursued by state bodies, local governments and civil society institutions. It is concluded that the use and implementation of anti-corruption measures in Ukraine, which have demonstrated high efficiency in foreign countries, cannot be done by simply copying certain elements of state or municipal government. Corruption is constantly adapting to changes in political, economic and social conditions, so anti-corruption activities should be carried out taking into account national traditions, historical, mental, cultural features of the civilizational development of Ukrainian society. World experience in the fight against corruption shows that there are no universal methods of combating corruption in general and in public authorities in particular. Much depends on the level of development of the country, traditions, maturity of civil society, freedom of information, the current political system, as a result of political competition and other factors. A study of international experience in preventing and combating corruption shows that in modern conditions, corruption has become a factor that threatens the national security and democratic development of most countries, negatively affecting all aspects of public life. As for the prospects for further research in this area, they are primarily to clarify the possibilities of implementing the main mechanisms to prevent corruption in the EU in the relevant practice of Ukraine, usually taking into account our national specifics and mentality.

**Key words:** *corruption, corruption prevention, crime, anti-corruption measures, criminal liability.*

**Актуальність дослідження.** Розпочати нашу наукову працю слід з того, що проблема запобігання та протидії корупції стала не лише національною, а й глобальною та й в цілому світовою проблемою. Міжнародний досвід дає можливість порівняти наше національне законодавство із законодавством провідних країн світу у даній сфері.

Слід наголосити, що у зарубіжних країнах інститути громадянського суспільства мають важливе значення, особливо в процесі моніторингу дій влади. Існує активна антикорупційна позиція громадян, їх громадських об'єднань щодо неприйнятності корупції як риси ментальності. ЗМІ відіграють особливо активну роль у боротьбі зі зловживанням владою.

Світовий досвід показує, що позитивні результати у боротьбі з корупцією досягаються тими країнами, де уряд знаходиться під сильним тиском опозиції, яка його контролює, що вигідно самому уряду.

Однак, якщо існують єдині підходи, кожна держава розробляє свої національні механізми боротьби з корупцією, беручи до уваги ментальність людей, історію, культуру, рівень матеріального забезпечення тощо, оскільки підґрунтя корупції у країнах Азії, Африки та Європи досить різні.

Відомі соціологи сучасності, які спеціалізуються на вивченні теорії інформаційного суспільства, стверджують, що злочинність – це «метамережа», а корупція та тіньова економіка є вузлами в цій мережі. На початку 2014 року Європейська комісія заявила, що корупція у всіх 28 країнах ЄС щорічно складає 120 млрд. євро, підтверджуючи, що негативні соціальні явища є загальними для всіх суспільств та країн у 21 столітті [1, с. 24]. Але в той же час європейські держави Великобританія, Нідерланди та Німеччина продовжують демонструвати діаметрально протилежний, високий, на відміну від інших держав, рівень соціально-політичного та економічного розвитку і входять до числа провідних країн з високим антикорупційним рейтингом.

Саме тому існує актуальна проблема у дослідженні і впровадженні на українські реалії позитивного досвіду використання зарубіжними країнами ефективних методів, механізмів, інструментів у попередженні, запобіганні, протидії корупції у сфері діяльності публічної адміністрації та громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми.** Теоретично-правовою основою для дослідження зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції стали праці таких вчених, як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольного, Ю.П. Битяка, М.В. Буроменського, В.В. Галуцька, Р.А. Калужного, Є.В. Зозулі, С.В. Ківалова, Г.М. Котовича, В.А. Кучера, О.В. Сосніна, Н.Г. Чистякова, В.Ф. Дейнека, Н.Г. Шкуренка, Т.В. Сараскіна, Т.О. Мацелика та ін.

**Метою статті** є дослідження теоретичних та правових положень щодо протидії корупції в зарубіжних країнах, антикорупційної політики зарубіжних країн на адміністративному, інституціональному та організаційному рівні, яку здійснюють органи державної влади, силові структури, інститути громадянського суспільства та впровадження такого досвіду в законодавство України.

**Виклад основних положень.** Оскільки сьогодні у світі розробляється багато стратегій боротьби з корупцією та усунення її причин (залежно від національного, регіонального, територіального чи відомчого розташування; політичних, соціальних, економічних, законодавчих, організаційних та правових традицій державного управління), їх зміст повинен бути інтегрованим в національні антикорупційні програми, оскільки процес їх розвитку повинен базуватися на досвіді інших суб'єктів міжнародних відносин. Аналіз даних, що характеризують процеси боротьби з корупцією за кордоном, доводить існування ефективно функціонуючих механізмів, які обмежують корупційні ризики до рівня, коли вони не становлять серйозної загрози нормальному функціонуванню державного апарату.

У сучасних демократичних суспільствах створена певна система антикорупційних заходів, яка базується на визнанні права громадян чітко виконувати свої функції державою. Для України особливе значення має практика країн, які, реалізуючи антикорупційні програми, досягли необхідних позитивних результатів, що дозволило їм закласти основи продуктивного соціально-політичного розвитку (у тому числі в контексті національних економік). Слід зазначити, що найважливішою подією в історії міжнародно-правових відносин у галузі запобігання та протидії корупції є підписання міжнародним співтовариством 9 грудня 2003 року в Меріді (Мексика) Конвенції ООН проти корупції [2].

Експерти з цього питання вважають цей міжнародний договір найбільш вичерпним правовим актом, спрямованим на попередження та боротьбу з корупцією як на глобальному, так і на національному рівні. Тому ООН внесла пропозицію щорічно відзначати Міжнародний день боротьби з корупцією 9 грудня. Паралельно ми вказуємо на діяльність Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), яка має статус однієї з найбільш авторитетних міжнародних організацій у розробці та моніторингу антикорупційних стандартів (її членами є практично всі європейські країни та США).

Проаналізуємо норми згаданої Конвенції ООН. По-перше, цей документ, на наш погляд, слід розглядати як основу для адаптації законодавства країн-учасниць, тобто для приведення національного законодавства у відповідність із загальновизнаними методами та заходами щодо запобігання та протидії корупції.

Слід зазначити, що ключовими принципами його реалізації є теоретичні положення щодо запобігання корупції. Конвенція містить норми, що визначають основні принципи політики держав-членів у галузі запобігання корупції, а саме: створення органу або органів з питань запобігання та протидії корупції (стаття 6); оптимізація функціонування державного та приватного секторів (статті 7 та 12); запровадження кодексів поведінки державних службовців (стаття 8); забезпечення доступу громадськості до антикорупційних процесів (стаття 13) тощо.

Норми міжнародного антикорупційного законодавства знайшли своє відображення в національному законодавстві провідних країн світу, що визначає перелік актів, пов'язаних з корупцією, коло осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства (167 країн ратифікували Конвенцію ООН). Деякі країни прийняли комплекс заходів, як нормотворчих, так і організаційних, для приведення національного законодавства у відповідність до вимог Конвенції ООН проти корупції. Формування правової, організаційної та інституційної основи запобігання та протидії корупції в Україні повинно здійснюватися з урахуванням міжнародної практики боротьби з небезпечним мережевим явищем [3, с. 100].

Зарубіжний досвід ефективної антикорупційної політики є унікальним і заслуговує на ретельне вивчення з метою запозичення в українських реаліях антикорупційних стратегій, які показали високу ефективність. У першу чергу враховується досвід країн, які успішно впроваджують антикорупційні стратегії та програми на державному та громадському рівнях: Японія, Великобританія, Нідерланди, Німеччина, Словаччина та Сінгапур [1, с. 55].

Наприклад, у Сінгапурі діє спеціалізований структурний підрозділ – Бюро з розслідування випадків корупції. Такий орган має повноваження для проведення слідчих дій і зобов'язаний передбачити комплекс заходів превентивного характеру. А у структурі Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого належить проведення превентивних заходів і розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни.

Досвід монархічної Японії цікавий для врахування в українських реаліях з метою запровадження суворих обмежень у фінансуванні виборчих кампаній, окремих партій, інших політичних організацій, громадських формувань. Важливо, що норми японського законодавства фіксують регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, організації та діяльності політичних фондів, встановлюють суворий порядок фінансової звітності [4, с. 17].

У Нідерландах існує трьохрівнева система запобігання корупції. Перший рівень представляють відділи внутрішніх справ (внутрішні служби безпеки), які функціонують у міністерствах та у більшості державних, установ, організацій. Покарання винних відбувається, що називається, «не виносячи сміття з хати», зміщенням з посади, справлянням компенсації за порушення або звільненням.

Наступним структурним рівнем в системі боротьби з корупцією є так звана Служба Громадського Звинувачення (The Public Prosecution Service), яка має дев'ятнадцять регіональних офісів, в кожному з яких є свій громадський обвинувач, який веде справи по кримінальним розслідуванням. Національний громадський обвинувач, в свою чергу співпрацює з генеральною прокуратурою («Rijksrecherche»), яка складає третій організаційний рівень в системі боротьби з корупцією.

Не менш цікавим з точки зору дієвості антикорупційних заходів є положення чинного кримінального законодавства, які забезпечені широким набором правових засобів, здатних ефективно припиняти різноманітні форми та прояви корупції. Статтею 178 Кримінального Уложення Королівства Нідерланди від 1881 року була введена сувора відповідальність для осіб, які дають подарунок або тільки обіцяють вручити подарунок з тим, щоб вплинути на прийняття рішення яке розглядається суддею у справі у вигляді ув'язнення на термін до 6 років. Якщо подарунок чи обіцянка подарунка було дано з тим, щоб досягти засудження невинного по кримінальній справі, то Уложення в цьому випадку встановлювало покарання для хабародавця до 9 років позбавлення волі [5, с. 20].

У Федеративній Республіці Німеччина в основу боротьби з корупцією покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається шляхом конфіскації майна і створення належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Основне завдання німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державного службовця своїм посадовим становищем [6, с. 13].

Національне законодавство Великобританії у сфері запобігання та боротьби з корупцією є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення посадовими особами корупційних дій, можуть міститися у різних нормативних актах (не тільки кримінального, а також інших галузях права). У 2011 році у Великобританії набрав чинності закон «Про боротьбу з хабарництвом», який встановив 31 відповідальний Інститут за подолання корупції, а саме: Serious Fraud Office – Британське бюро з розслідування махінацій. Закон інтегрував у собі всі необхідні норми чинних законодавчих актів у цій сфері, додав ряд нових положень, закріпив принципи антикорупційної політики, такі як: екстериторіальність; своєчасність оцінки корупційних ризиків; обов'язковість вимог антикорупційного законодавства для службовців усіх без винятку рівнів; систематичної перевірки кадрів на предмет їхньої благонадійності; доступність інформації, що стосується корупційної складової; систематичний контроль і нагляд.

Нововведенням стала норма про кримінальну відповідальність юридичних осіб, зокрема за незапобігання хабарництву. Корупційні прояви у Великобританії відстежує Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет Нолана), діяльність якого зосереджена на моніторингу діяльності членів парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; колишніх міністрів та інших посадових осіб, що працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в урядів [7].

**Висновки.** Таким чином, враховуючи вище викладене, можна зробити висновок, що механізми запобігання корупції в зарубіжних країнах принципово не відрізняються. Головна відмінність полягає у підходах та мотивації їх застосування.

Використання та впровадження в Україні антикорупційних заходів, які продемонстрували високу ефективність в зарубіжних країнах, неможливо здійснити шляхом простого копіювання певних елементів державного чи муніципального управління. Корупція постійно адаптується до змін у політичних, економічних та соціальних умовах, тому антикорупційна діяльність повинна здійснюватися з урахуванням національних традицій, історичних, ментальних, культурних особливостей цивілізаційного розвитку українського суспільства.

Світовий досвід боротьби з корупцією показує, що не існує універсальних методів боротьби з корупцією загалом і в державних органах влади зокрема. Багато що залежить від рівня розвитку країни, традицій, зрілості громадянського суспільства, свободи інформації, поточної політичної системи, як наслідок політичної конкуренції та інших факторів.

Дослідження міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції показує, що в сучасних умовах корупція стала фактором, який загрожує національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн, негативно впливаючи на всі аспекти суспільного життя.

Що стосується перспектив подальших досліджень у цій галузі, то вони полягають, перш за все у роз'ясненні можливостей впровадження основних механізмів запобігання корупції в ЄС у відповідній практиці України, звичайно з урахуванням нашої національної специфіки та ментальності.

**Список використаних джерел:**

1. Чубата Л. Міжнародний досвід боротьби з проявами корупції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. 122 с.
2. Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V). URL: zakon4rada.gov.ua (дата звернення: 01.11.2020).
3. Публічно-правова протидія корупції : навчальний посібник / В. В. Топчий, В. А. Шкелебей, Т. М. Супрун. Ірпінь : УДФС, 2016. 206 с.
4. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. *Віче*. 2014. № 1. С. 17.
5. Теоретико-правові засади протидії корупції : науково-аналітична доповідь / авторський колектив : Дeyнека В. Ф., Кармаліта М. В., Розум О. М., Шавло І. А., Шкуренко Н. Г. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2014. 39 с.
6. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3(12). С. 13-16.
7. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html> (дата звернення: 01.11.2020).
8. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. ст. 2056.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ ПЛЮС. 2019. 320 с.
10. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади. *Вісник державної служби України*. 2003. № 1. С. 8-11.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.19>

**КОЛІСНИК А.С.**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
МИТНИХ ОРГАНІВ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF CONTROL ACTIVITIES  
OF CUSTOMS AUTHORITIES**

Актуальність статті полягає в тому, що на сьогоднішній день виступає нагальним питанням визначення місця інституту відправлення митного контролю в системі публічного управління, адже здійснення повноважень, встановлених для посадових осіб митних органів України є надважливим аспектом для забезпечення повного, всебічного та неупередженого захисту прав і свобод фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб. До того, багатогранність згаданої сфери дозволяє автору стверджувати, що провадженням лише зовнішнього контролю така діяльність не обмежується. Успіх у розвитку діяльності органів митного об-