

УДК 32-027.21

Алла Юрченко,

аспірантка кафедри політології,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

01033, Україна, Київська обл., м. Київ, вул. Володимирська, 60

allajurchenko@rdo.org.ua,

ORCID ID 0000-0002-1519-0519

ОСОБЛИВОСТІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ПРОТИДІЇ ПОЛІТИЧНІЙ КОРУПЦІЇ У ФІНЛЯНДІЇ ТА НІДЕРЛАНДАХ У КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ АНТИКОРУПЦІЙНИХ НОРМ

У статті викладено результати аналізу досвіду країн Європейського Союзу (Нідерланди та Фінляндія) впровадження механізмів запобігання політичній корупції, розробки та імплементації дієвих механізмів протидії політичній корупції в системі державного управління. Відповідно до мети поставлено та виконано завдання: проаналізовано особливості функціонування антикорупційних інституцій, що діють у Нідерландах та Фінляндії; розглянуто міжнародну практику у сфері запобігання та протидії корупції в іноземних органах державної влади та управління, а саме в країні Нідерланди та Фінляндії; досліджено базові принципи закордонних антикорупційних стратегій, які формувалися протягом плину часу на основі внутрішнього та іноземного досвіду. Крім того, автором виділено позитивні заходи протидії корупції, які можуть бути застосовані в Україні протягом становлення та розвитку інституційних суб'єктів протидії корупції. Зроблено висновки про необхідність і важливість запозичення дієвого зарубіжного досвіду протидії політичній корупції для побудови нової та спроможної антикорупційної системи в Україні. Фінляндія й Нідерланди, за результатами щорічного рейтингу, що укладається організацією Transparency International, починаючи з 1995 р., і ґрунтується на комплексі оцінок підприємців та аналітиків щодо рівня сприйняття корупції в різних сферах життя, є лідерами серед країн світу з найменшим рівнем корупції. У межах дослідження проаналізовано основи «фінської моделі» антикорупційної політики, що передбачає формування в різноманітних сферах умов, які не сприяють корупції, а також суттєву мінімізацію суспільно небезпечних наслідків такого соціально-економічного явища, як корупція. Розглянуто стратегічні цілі фінської програми «Національна стратегія боротьби з тіньовою економікою та злочинністю у сфері економіки на 2016–2020». До скандинавської моделі, з огляду на особливості побудови й реалізації підходів у заходах протидії корупції, віднесено також Королівство Нідерланди, де функціонує трьохрівнева система боротьби з корупцією. Розглянуто особливу роль Служби публічного обвинувачення. Проаналізовано положення чинного антикорупційного законодавства, ефективність якого забезпечено широким набором засобів у сфері протидії корупції.

Ключові слова: політична корупція, антикорупційне законодавство, антикорупційні інституції, Європейський Союз, протидія політичній корупції.

1. ВСТУП

Постановка проблеми. Суспільна увага до проблеми корупції в цілому та

політичної корупції зокрема набула особливої актуальності наприкінці ХХ ст. Це стало відповіддю на стрімке поширення корупції й диференціацію її проявів, а також руйнівні економічні та суспільно-політичні наслідки цього явища.

Здебільшого проблеми прояву й виразність наслідків політичної корупції характерні країнам, що перебувають на етапі соціально-політичного транзиту та перехідної економіки. Проте тема політичної корупції як соціальне, політичне й правове явище існує майже в усіх державах світу, ураховуючи так звані країни «еталонної» демократії. Так, на думку італійських дослідників Д. Дела Порта та А. Ванучі, до висококорумпованих країн світу належать Бельгія, Греція, Італія, а до «проміжних» – Австрія, Франція і Японія [1, с. 16]. Водночас тема політичної корупції в Україні є однією з найактуальніших в українському суспільстві. Адже істотний рівень корумпованості суспільних і державних інституцій є чи не однією з найбільших перешкод на шляху інтеграції сучасної України в європейський простір.

«Декларація про боротьбу з корупцією», ухвалена на VIII Міжнародній конференції проти корупції, що відбулася в 1997 р. в Лімі (Перу), наголошує: корупція розмиває моральне підґрунтя будь-якого суспільства; порушує соціальні й економічні права бідних і незахищених верств населення; підриває демократію; ігнорує законність, котра є основою будь-якого цивілізованого суспільства; стримує розвиток; позбавляє суспільство, передусім незаможне, переважно вільної та відкритої конкуренції [4, с. 51].

9 грудня 2003 р. в місті Меріда (Мексика) відбулося підписання одного з найважливіших документів у сфері сучасних міжнародно-правових відносин у частині запобігання й протидії корупції. Конвенція ООН проти корупції – міжнародний акт, спрямований на попередження та боротьбу з корупцією як у світовому, так і в національному масштабі. Після цієї події, 9 грудня, за ініціативою ООН, відзначається як Міжнародний день боротьби з корупцією. Цей документ став базисом для приведення національного законодавства кожної держави-учасниці у відповідність до загальноновизнаних методів і заходів щодо попередження та протидії корупції [10].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Актуальними для досвіду України є праці сучасних українських науковців І. І. Зозулі, А. І. Комарової, В. А. Кулікова, О. Я. Прохоренка та інших, які тією чи іншою мірою розглядають питання протидії корупційним проявам у системі державного управління, що ґрунтується на досвіді інших країн. Серед зарубіжних науковців, які займалися проблемами протидії корупції в системі державного управління, відзначимо Р. Андерсона, Ф. Вільямса, С. Беркмана, Д. Лойда, Роберта С., К. Херфера, К. Х. Педерсена.

Мета статті – аналіз особливостей протидій політичній корупції в антикорупційних системах Нідерландів та Фінляндії. Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

- проаналізувати особливості функціонування антикорупційних інституцій, що діють у Нідерландах і Фінляндії;
- визначити міжнародну практику щодо запобігання й протидії корупції в іноземних органах державної влади та управління (Нідерландів і Фінляндії). Під

час дослідження застосовано комплексний підхід, поєднання системного, структурного й порівняльного методів.

2. РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Серед документів Європейського Союзу у сфері боротьби з корупцією найважливішими є Комюніке Європейської комісії від 28 травня 2003 р. щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції, у якій визначено основні засади боротьби з цим негативним явищем у Євросоюзі й окреслено принципи вдосконалення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах і третіх країнах, а також Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 від 22 липня 2003 р. «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі», у якому визначається поняття «активної» та «пасивної» корупції й установлюються санкції стосовно осіб, у тому числі юридичних, за вчинення такого типу злочинів. Основною метою створеної в травні 1999 р. «Групи країни проти корупції» (GRECO), що діє в межах Ради Європи, є оцінка рівня корупції в державах-членах організації, виявлення недоліків у національних механізмах боротьби з корупцією, підтримка в проведенні необхідних законодавчих й інституційних реформ у цій сфері, здійснення контролю за виконанням угод і правових документів, прийнятих Радою Європи відповідно до програми дій проти корупції. За останні 20 років, антикорупційних стратегій підготовлено та впроваджено в більш ніж 40 країнах світу, котрі належать до держав із перехідною економікою або до країн розвинутого економічного зростання. Такий підхід, означає те, що держави почали застосовувати системний підхід для створення таких умов і механізмів, які б сформували інститути, що стримують зростання корупції [4; 6; 8; 10].

Проблемою протидії політичній корупції в органах державного управління в країнах Європейського Союзу науковці вбачають значну різноманітність законодавства, що регулює відносини в цій сфері. А. С. Семенін зауважує, що антикорупційне законодавство в більшості держав є досить новим і в багатьох випадках недостатньо опрацьованим. Деякі положення з цього питання в державах Євросоюзу закріплені на конституційному рівні, а окремі – у законодавчих актах [2, с. 55].

Аналізуючи сучасні підходи країн-членів європейського простору у сфері протидії політичній корупції, можемо говорити про різні моделі антикорупційних систем. Вплив мають національні ознаки й традиції. Науковець, А. С. Тіньков пропонує виокремити:

- багатоцільові органи, які мають повноваження правоохоронних органів, а також здійснюють превентивні функції;
- спеціалізовані служби, управління та/або відділи з боротьби проти корупції в системі правоохоронних органів;
- інституції із запобігання корупції, розроблення політики й координації [3; 4, с. 11].

До країн, які створили ефективний механізм протидії корупції, можемо віднести Фінляндію, Данію, Нову Зеландію, Ісландію, Сингапур, Швецію, Канаду, Нідерланди, Люксембург, Норвегію, Австралію, Швейцарію, Великобританію, Австрію, Ізраїль, США, Ірландію, Німеччину та ін. Усі ці країни мають свої особливості в підходах до організації антикорупційної системи на національному рівні. Спільними для них є зусилля щодо організації активної протидії корупційним проявам; створення відповідної правової бази; залучення громадських організацій до протидії корупційним проявам.

Узірцем найменш корумпованих держав прийнято вважати Фінляндію. Згідно з результатами дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer), що проводиться міжнародною антикорупційною організацією «Трансперенсі Інтернешнл» («Transparency International») уже багато років поспіль, Фінляндію визнано однією з найменш корумпованих країн світу. При цьому у Фінляндії відсутні спеціальні антикорупційні закони та спеціальні антикорупційні органи. Замість цього, діють запобіжні антикорупційні норми, виписані в низці правових актів про державну службу й фінансування політичних партій. Роль спеціальних антикорупційних органів відіграють Канцлер юстиції та Парламентський омбудсмен. Вони контролюють діяльність публічної влади через виконання обов'язків спостереження за законністю дій членів уряду та президента. Розподіл повноважень здійснюється за домовленістю [9; 10].

Основні засади державної політики в боротьбі з корупцією закріплені в загальнонаціональній програмі «Національна стратегія боротьби з тіньовою економікою та злочинністю у сфері економіки на 2016–2020 рр.». Стратегічними цілями програми є сприяння конкуренції між юридичними особами; запобігання тіньовій економіці й економічним злочинам; підвищення ефективності заходів, ужитих органами державної влади для викорінення тіньової економіки та економічної злочинності за допомогою вдосконалення співробітництва між цими органами [7, с. 2]. Запорукою успішності організаційно-правової моделі запобігання корупції Фінляндії є закріплення низки принципів, на яких вона ґрунтується, а саме: верховенство права; запобігання конфлікту інтересів (вимога про те, щоб жодна посадова особа не брала участі в прийнятті рішень за наявності в неї або її близьких родичів особистого інтересу); прийняття рішення більш ніж однією посадовою особою; простота й прозорість адміністративної та судової систем; громадський контроль за діяльністю державних службовців; інновація e-democracy (більшість запитів і заявок до органів державної влади можуть бути подані в режимі он-лайн за допомогою використання мережі Інтернет); легкість і доступність звернення до суду в разі порушення прав і свобод громадян [8, с. 31–37].

Фінляндія як член Європейського Союзу є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією:

- Конвенція ЄС про боротьбу з корупцією (1997);
- Угода ОЕСР (Організації економічного співробітництва та розвитку) проти підкупу іноземних посадових осіб (підписання – у грудні 1998 р., ратифікація – у лютому 1999 р.);

- Договір Ради Європи про Кримінальний кодекс про боротьбу з корупцією (підписання – у січні 1999 р., ратифікація – у жовтні 2002 р.);
- Конвенція Ради Європи про цивільно-правову відповідальність за корупцію (підписана в червні 2000 р., ратифікована в жовтні 2001 р.);
- Угода Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності (підписана в грудні 2000 р., ратифікована в лютому 2004 р.);
- Угода ООН проти корупції (підписана в грудні 2003 р., ратифікована в червні 2006 р.) [9, с. 120–187].

Для фінської правової системи не є характерними закони з використанням терміна «боротьба», із визначенням певного виду злочину. Фінський законодавець заклав принципи попередження й 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», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину [6; 8]. Нормативно-правовою базою для організації діяльності суб'єктів протидії політичній корупції стали Конституція Фінляндії та Закон «Про державну службу» (1994), «Програма по боротьбі зі злочинами в економічній сфері» (1996), «Цінності в повсякденній роботі – Громадська етика» – так звані правила поведінки для державних службовців.

Велику роль в ефективному сприянні протидії політичній корупції у Фінляндії відіграють освіта й виховання в руслі поваги до прав та свобод, законів і формування негативного ставлення до питань, які пов'язані з учиненням незаконних дій. Також велике значення має розвиток викривальної журналістики та відповідальності громадян щодо викриття корупційних схем політиків і чиновників.

Іншим прикладом організації діяльності у сфері запобігання корупції є Нідерланди. Декілька років поспіль Нідерланди є лідерами серед найменш корумпованих країн світу. Особливими заходами є впровадження гласності й підзвітності в питаннях протидії корупції, а також публічні обговорення. Міністр внутрішніх справ Нідерландів щорічно виступає із загальним звітом перед парламентом щодо кількості розкриття корупційних справ та відповідних покарань [5].

Важливу роль в організації заходів протидії корупції відіграє так звана Служба публічного обвинувачення, яка має дев'ятнадцять територіальних і регіональних представництв, у кожному з яких працює публічний обвинувач, який веде справи з кримінального розслідування. Національний публічний обвинувач співпрацює з Генеральною прокуратурою.

Комплексна антикорупційна стратегія Нідерландів передбачає низку процедурних й інвестиційних заходів щодо комплексної боротьби з корупцією:

- розробку та впровадження системи моніторингу можливих точок виникнення корупційних дій у державних і суспільних організаціях та строгого контролю за діяльністю осіб, які перебувають у цих точках;
- створення системи прав й обов'язків посадових осіб із визначенням їх

відповідальності за порушення посадової етики та, зокрема, корупцію;

– основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата соціальних пільг, котрі мають державні службовці (наприклад пенсійного й соціального обслуговування);

– організована система відбору кандидатів на державні посади;

– спеціальна система навчання чиновників, що роз'яснює, зокрема, політичну та суспільну шкоду корупції й можливі наслідки участі в ній;

– чиновники всіх рівнів зобов'язані реєструвати відомі їм випадки корупції, ця інформація відповідними каналами передається до міністерства внутрішніх справ та юстиції [7, с. 43].

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Проведене дослідження дало змогу зробити висновки про те, що успішний досвід у сфері запобігання та протидії корупції кожної окремої держави залежить від основних чинників – відкритість влади, прозорість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів із боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації, верховенство права й незалежність судів.

За умов масштабної корупції акцентовано саме на усуненні причин, а не на боротьбі з конкретними проявами. Розвиток правової та інституційної бази у сфері запобігання корупції в запропонованих країнах (Нідерланди, Фінляндія) відбувався протягом багатьох років і продовжує вдосконалюватися й зараз. Водночас зазначимо, що втілення в життя ефективних заходів із боротьби з корупційними проявами в окремих країнах не проходить без суттєвих проблем, подолання яких вимагає підвищення ефективності ведення боротьби з корупцією, створення дієздатних систем протидії цьому негативному явищу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Дела Порта Д. Брудні об'єкти: учасники, ресурси та механізми політичної корупції. Київ: К.І.С., 2006. 302 с.
2. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Організація економічного співробітництва і розвитку; Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. *Official website of The Organisation for Economic Co-operation and Development*. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (22.06.2011)
3. Романюк Б. В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією. *Науково-практичний журнал*. 2009. № 21. С. 9–16.
4. Тиньков А. Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. 2014. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>.
5. Міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції. URL: ресурсу: <https://stepup.press/social/item/412-mijnarodnij-dosvid-shodo-zapobigannja-ta-protidiji-korupcii>.
6. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії. – *Інформаційно-аналітичні матеріали до фахової дискусії «Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії»*. Центр Разумкова. 2009.

7. Мануель Віллорія. Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС Порівняльний огляд. *GOV/SIGMA*. 2006. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publicationsdocuments/42618438.pdf>.
8. The Penal Code of Finland. *Finlex.fi*. URL: 08.07.2011. URL: <http://www.finlex.fi/pdFsaadkaan/E8890039.PDF>
9. The Finnish legal system / edited by Jaakko Uotila. Helsinki: Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. 254 p.
10. Corruption Perceptions Index. *Transparency International*. 2017. URL: http://www.transparency.org/policy_research

FEATURES OF PREVENTION AND COUNTERING POLITICAL CORRUPTION IN FINLAND AND NETHERLANDS IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN ANTI-CORRUPTION LAW

The article presents the results of the analysis of the experience of the European Union countries (the Netherlands and Finland) in introducing mechanisms for preventing political corruption, developing and implementing effective mechanisms for combating political corruption in the system of public administration. In accordance with the goal, in this study performed the following tasks: the peculiarities of the functioning of anti-corruption institutions operating in the Netherlands and Finland are analysed; the international practice in the field of prevention and counteraction of corruption in foreign bodies of state power and administration, namely in the Netherlands and Finland, is considered; the basic principles of foreign anti-corruption strategies developed during the course of some time on the basis of internal and foreign experience were researched. In addition, the author highlighted positive measures to combat corruption that could be applied in Ukraine during the formation and development of national anti-corruption actors. Conclusions are made on the necessity and importance of borrowing effective foreign experience in combating political corruption in order to build a new and capable anti-corruption system in Ukraine. Finland and the Netherlands, according to the results of the annual rating made by Transparency International since 1995, based on a set of assessments of entrepreneurs and analysts on the level of perception of corruption in various spheres of life, are leaders in the countries of the world with the lowest levels of corruption. The study analyses the foundations of the «Finnish model» of anticorruption policy, which involves the formation of conditions that do not contribute to corruption in various spheres, as well as a significant minimization of socially dangerous consequences of such a socio-economic phenomenon as corruption. The strategic goals of the Finnish program «National Strategy for Combating the Shadow Economy and Crime in the Economy for 2016–2020» are considered. The Scandinavian model, in view of the peculiarities of developing and implementing approaches to counteracting corruption, also includes the Netherlands, which operates a three-levels anti-corruption system. The special role of the Public Prosecution Service is considered. The article analyses the provisions of the current anti-corruption legislation, the effectiveness of which is provided by a wide range of means in the field of combating corruption.

Key words: political corruption; anti-corruption law; anti-corruption institutions; European Union; fighting political corruption.

REFERENCES (TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Della Porta D. Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption. K., 2006, 302 p. (in Ukrainian).
2. Specialized Anti-Corruption Institutions: Overview of Models / Organization of Economic Cooperation and Development; The Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia (Official website of The Organisation for Economic Co-operation and Development). [Electronic resource]. Available at: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/51/39972270.pdf> (in Ukrainian).

3. Romanyuk B. V. «World experience in the creation and functioning of institutions for the prevention and fight against corruption», scientific journal, No-21, 2009, pp. 9–16 (in Ukrainian).
4. Tinkov A. L. The features of counteraction to political corruption in the EU. [Electronic resource]. Available at: <http://academy.gov.ua/ej/ej14/txts/Tinkov.pdf>. (in Ukrainian).
5. International experience on the prevention and combating corruption. [Electronic resource]. Available at: <https://stepup.press/social/item/412-mijnarodnij-dosvid-shodo-zapobigannja-ta-protidiji-korypcii> (in Ukrainian).
6. Political corruption in Ukraine: subjects, manifestations, problems of counteraction. Information and analytical materials for the professional discussion. Political corruption in Ukraine: state, factors, means of counteraction, 2009 (in Ukrainian.)
7. Manuel Willory, Staffan Synnestre and Janos Berthot, Ethics of the civil service: prevention of conflict of interests and requirements to legislation, Translated by Chupryna, I., Kyiv, Ukraine, 2010 [Electronic resource]. Available at: <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/42618438.pdf>. (in Ukrainian)
8. The Penal Code of Finland // Finlex.fi. Electronic date. Data of access: 08.07.2011 [Electronic resource]. Available at: <http://www.finlex.fi/pdFsaadkaan/E8890039.PDF> (in English)
9. The Finnish legal system / edited by Jaakko Uotila. Helsinki: Finnish Lawyers Pub. Co., 2000, 254 p.
10. Corruption Perceptions Index. Transparency International, 2017. [Electronic resource]. Available at: http://www.transparency.org/policy_research (in English).

Матеріал надійшов до редакції 13.10.2018 р.