

5. ТРИБУНА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 341(045)

Михайло Пластун,
аспірант Міжрегіональної
академії управління персоналом

ГЛАВА ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Досліджено теоретичні та практичні особливості участі глави держави у протидії корупції. Проаналізовано досвід зарубіжних країн щодо конституційно-правового та галузевого регулювання форм та методів впливу глави держави на реалізацію антикорупційної політики. На підставі проведеного аналізу систематизовано антикорупційні функції глави держави. Наголошено, що використання позитивного зарубіжного досвіду протидії корупції, за умов відповідної його адаптації до вітчизняних реалій, сприятиме зростанню ефективності боротьби з цим негативним явищем, дозволить суттєво знизити рівень корупції в державі та забезпечить Україні сталий соціально-економічний розвиток і процвітаюче майбутнє.

Ключові слова: глава держави, корупція, протидія корупції, антикорупційні стандарти, зарубіжний досвід.

Пластун Михайло

Глава государства как субъект противодействия коррупции: сравнительно-правовой анализ

Исследовано теоретические и практические особенности участия главы государства в противодействии коррупции. Проанализирован опыт зарубежных стран по конституционно-правовому и отраслевому регулированию форм и методов влияния главы государства на реализацию антикоррупционной политики. На основании проведенного анализа систематизированы антикоррупционные функции главы государства. Отмечено, что использование положительного зарубежного опыта противодействия коррупции, при соответствующей его адаптации к отечественным реалиям, будет способствовать росту эффективности борьбы с этим негативным явлением, позволит существенно снизить уровень коррупции в государстве и обеспечит Украине устойчивое социально-экономическое развитие и процветающее будущее.

Ключевые слова: глава государства, коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционные стандарты, зарубежный опыт.

Plastun Myhailo

The head of state as a subject of counteraction to corruption: a comparative legal analysis

The article is devoted to the study of the theoretical and practical features of the participation of the head of state in counteracting corruption. The experience of foreign countries in the constitutional and legal and sectoral regulation of the forms and methods of the influence of the head of state on the implementation of anti-corruption policy is analyzed. On the basis of this analysis, the anti-corruption functions of the head of state are systematized. It is noted that the use of positive foreign experience in counteracting corruption, with its appropriate adaptation to domestic realities, will contribute to increasing the effectiveness of combating this negative phenomenon, will significantly reduce the level of corruption in the state and will provide Ukraine with sustainable socio-economic development and a prosperous future.

Keywords: head of state, corruption, anti-corruption, anti-corruption standards, foreign experience.

Актуальність дослідження. В Україні корупція набуває ознак системного явища, що пронизує усі сфери життя суспільства (політичну, економічну, соціальну та навіть побутову). Більш того, значна частина громадян держави сприймає корупцію вже як своєрідну «норму» суспільних взаємовідносин, як сукупність реальних способів вирішення наявних проблем. І незважаючи на те, що більшість політиків, посадових осіб, бізнесменів та пересічних громадян публічно засуджують прояви корупції, практика показує, що потрапляючи у ситуацію, коли вони за допомогою хабаря або інших корупційних дій можуть вирішити власні проблеми, частина з них і сама вдається до цієї протиправної діяльності, виправдовуючи зазвичай

© Михайло Пластун, 2017

свої дії посиленням на вже існуючу в державі системну корупцію, яку вони не в змозі змінити. Разом з тим, така загальносуспільна толерантність до корупції стає нездоланною перепоною для подальшого соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку України, зводить нанівець усі спроби модернізувати державу. Така ситуація потребує ретельного вивчення позитивного зарубіжного досвіду протидії корупції з метою його впровадження до національної правової системи нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню зарубіжного досвіду проблем протидії корупції присвячено багато наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Зокрема, загальні питання реалізації антикорупційної правової політики в країнах Західної Європи стали предметом наукових досліджень М. Керницької, С. Коткіна, Г. Кохан, Є. Немержицького, Н. Підбережник, О. Шкурпат та ін. Водночас зарубіжний досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів вивчали І. Гайка, Г. Клеменчич, Р. Мельник, О. Новіков, О. Скомаров, Я. Стусек, О. Ярмиш та ін.

Разом з тим, аналіз наявної наукової літератури за вказаною тематикою переконливо свідчить про те, що питання осмислення зарубіжного досвіду місця і ролі глави держави у протидії корупції з'ясувалося дослідниками переважно побіжно, а відтак їх вивчено ще не достатньо. Таким чином, існує нагальна необхідність системного дослідження цієї наукової проблеми. Саме недостатня розв'язаність наукової проблеми місця та ролі інституту глави держави у подоланні корупції у розвинутих країнах світу зумовила необхідність вибору автором теми дослідження.

Метою статті є наукове осмислення досвіду участі інституту глави держави у протидії корупції в розвинутих країнах світу, а також з'ясування можливості використання цього досвіду в українських реаліях.

Виклад основного матеріалу. У всесвітньому рейтингу Corruption Perceptions Index (CPI, Індекс сприйняття корупції) за 2016 р. Україна посіла лише 131 місце зі 176 країн. Цей рейтинг, починаючи з 1995 р., щорічно укладається міжнародною антикорупційною організацією Transparency International на основі незалежних досліджень, експертних оцінок та опитувань стосовно рівня корупції в державах, які проводяться авторитетними міжнародними фінансовими та правозахисними експертами, в тому числі зі Світового банку, Freedom House, World Economic Forum, Азійського та Африканського банків розвитку тощо. У рейтингу відображено рівень сприйняття корупції у порядку спадання від 100 балів (український рівень корупції) до 0 балів (дуже високий рівень корупції). Загальний показник України у цьому рейтингу склав усього 29 балів, що є нижчим від 30-бального бар'єру, що традиційно називається «ганьбою для нації». Цю сходинку Україна розділила із такими країнами, як Казахстан, Росія, Іран та Непал [1].

Водночас серед найменш корумпованих країн світу Transparency International у 2016 р. назвала Данію, Нову Зеландію, Фінляндію, Швецію, Швейцарію, Норвегію, Сінгапур, Нідерланди, Канаду та Німеччину [1]. При чому зазначена десятка лідерів рейтингу CPI, незважаючи на незначні внутрішні перестановки, залишається майже незмінною упродовж багатьох років, що вказує на стабільність успіху цих країн у боротьбі з корупцією.

Серед вищевказаних країн із мінімальним рівнем корупції на особливий інтерес заслуговує досвід подолання корупції в Республіці Сінгапур. Ця невеличка острівна держава Південно-Східної Азії площею всього 719,2 км² та чисельністю населення понад 5,6 млн. осіб, що за браком природних ресурсів змушена була імпортувати навіть прісну воду та пісок, не кажучи вже про нафту, метали, деревину тощо, за історично короткий період зуміла увійти до кола визнаних лідерів світової економіки. Так, згідно з офіційними показниками, обсяг ВВП Сінгапуру у 2016 р. склав 410,3 млрд. дол., а середній дохід на душу населення становив 70,828 тис. дол. Варто відзначити також найпрогресивнішу у світі структуру економіки цієї держави, понад чверть національного доходу якої вироблялося у сфері високих технологій [2].

Вражаючими також є здобутки Сінгапуру у соціальній сфері. Зокрема, за рівнем безробіття працездатного населення республіка має найнижчий серед розвинутих країн 2% відсотковий показник (для порівняння: у Новій Зеландії – 5,5%, Канаді – 6,9%, Великобританії – 6,4%). Водночас високим є рівень грамотності дорослого населення країни – 97%. Крім того, 90,9% населення Сінгапуру є власниками добrotного за українськими мірками житла. Держава також створила належні умови для істотного зростання середньої тривалості життя, яка для чоловіків нині становить 80,3 років, а для жінок – 84,8 років [2]. Таким чином, Сінгапур сьогодні безперечно належить до кола найуспішніших країн світу.

Аналізуючи причини так званого «сінгапурського дива», більшість дослідників обґрунтовано наголошує на провідній ролі суб'єктивного фактора у розвитку Сінгапуру, насамперед, політичної волі найвищого керівництва країни, яке поклало в основу національної стратегії розвитку держави проблеми боротьби з корупцією.

Слід зазначити, що раніше Сінгапур був однією із занедбаних колоній Британської імперії, яка лише у 1959 р. стала самоврядною територією, а у 1965 р. отримала повну незалежність. На зорі становлення цієї держави в ній панувало типове для більшості азіатських країн толерантне ставлення до хабарництва, а корупція

вважалася «нормою» та охоплювала усі верстви населення. Так, аналізуючи колоніальний спадок держави, перший прем'єр міністр Сінгапуру Лі Куан Ю зазначав: «Митники отримували хабарі за «прискорення» перевірки транспортних засобів, що перевозили контрабанду та заборонені товари. Персонал Центральної служби забезпечення, яка займалася заготівлею та постачанням, за певну мзду надавав зацікавленим особам інформацію про заявки, що надходили на тендер. Чинovníки Імпортно-експертного міністерства отримували хабарі за прискорення видачі дозволів. Підрядники давали хабарі клеркам, щоб ті закривали очі на певні порушення. Власники магазинів та жителі будинків платили робітникам Міністерства охорони здоров'я за прибирання сміття. Директора шкіл та учителі деяких китайських шкіл отримували комісійні від постачальників канцелярських товарів. Людська винахідливість практично нескінченна, коли справа стосується конвертації влади у власну вигоду» [3, с. 156].

Обравши курс на забезпечення прискореного розвитку невеликої, бідної та економічно відсталогої на той момент країни, Лі Куан Ю та його найближчі соратники усвідомлювали, що досягнення поставленої ними амбітної мети є неможливим без створення сприятливого клімату для ведення бізнесу і залучення іноземних інвестицій, а, отже, і без викорінення корупції як найбільшої перепони на цьому шляху. В одній із своїх промов у парламенті Лі Куан Ю наголосив: «Жорстка позиція Сінгапуру у боротьбі з корупцією – питання насамперед необхідності, чим просто підтримки національної гідності. Причина у тому, що Сінгапур бажає отримати вигоду від залучення іноземних інвестицій, а для цього необхідно виключити можливість використання інвестиційних коштів неналежним чином» [4, с. 12–130].

Варто зазначити, що боротьбу із засиллям корупції в Сінгапурі намагалася розпочати ще британська колоніальна адміністрація. Так, у 1937 р. було прийнято Закон «Про запобігання корупції», що був розроблений на основі правової системи метрополії та, відповідно, був занадто відірваний від місцевих реалій. Зокрема, у цьому нормативно-правовому акті багато видів традиційних для азійських країн корупційних злочинів опинилися поза сферою його дії, а працівники правоохоронних органів не наділялися достатніми повноваженнями для ефективної боротьби із цим явищем. Слід зважати й те, що значна частина правоохоронців і сама була залучена до корупційної практики.

Намагаючись приборкати корупційне свавілля в колоніальному Сінгапурі, англійці у 1952 р. створили спеціальний антикорупційний орган зі широкими повноваженнями – Бюро розслідування корупційної діяльності, який на початковому етапі свого існування так і не продемонстрував помітних успіхів [5, с. 41].

Ситуація змінилася лише із перемогою на виборах молодогої команди амбітних політиків, що поставили собі за мету викорінення в країні корупції та перетворення Сінгапуру на економічно процвітаючу державу. Лідер цієї команди Лі Куан Ю розказував: «Наша боротьба за чистий, некорумпований уряд мала глибокий сенс. Приймаючи присягу в будівлі муніципалітету у червні 1959 р., ми всі одягнули білі сорочки і брюки, що повинно було символізувати чесність і чистоту нашої поведінки в особистому та суспільному житті. Люди очікували цього від нас, і ми хотіли виправдати їх сподівання» [3, с. 154].

«З першого дня нашого перебування у владі в червні 1959 р., – згадував згодом Лі Куан Ю, – ми досягли того, щоб кожен долар, що надходив до бюджету, був належним чином облікованим і доходив до своїх отримувачів до єдиного центу, не прилипаючи на шляху до яких-небудь рук. Від початку ми приділяли спеціальну увагу тим видам діяльності, де владні повноваження могли бути використані для отримання особистої вигоди, і посилили контроль за тим, щоб цього не відбувалося» [3, с. 155].

Загалом реалізація передбачених антикорупційним законодавством заходів з протидії корупції опирається в Сінгапурі на ефективний механізм правозастосування, насамперед, завдяки оновленому та реформованому Бюро розслідування корупційної діяльності. Цей правоохоронний орган завдяки новому Закону «Про запобігання корупції» набув широких повноважень. Так, співробітники Бюро отримали право навіть без санкції суду затримувати та проводити обшуки стосовно осіб, що підозрюються в корупційних діяннях, якщо на це є підстави; проводити розслідування у відношенні не тільки підозрюваного, але і його родичів, перевіряти їх банківські рахунки; викликати на допити свідків, а також розслідувати будь-які інші правопорушення, що виявляються під час розслідування.

Водночас у світі існують багато інших країн, що істотно мінімізували рівень корупції шляхом використання більш м'яких, насамперед, попереджувальних засобів боротьби. Одним із прикладів такого подолання корупції є Фінляндія, що належить до кола найменш корумпованих країн світу. У 2016 р. Індекс сприйняття корупції (СРІ) в цій країні склав 89 балів (зі 100 можливих). В цьому рейтингу Фінляндія поступилася місцем лише Данії та Новій Зеландії, що отримали по 90 балів, згідно з висновком міжнародної антикорупційної організації Transparency International [1]. Слід відзначити, що Фінляндія займає найвищі позиції цього рейтингу упродовж всього періоду його укладання, а тому досвід цієї держави у подоланні корупції стане у нагоді для багатьох країн, які мають на меті викорінення цього вкрай негативного явища.

Характерно, що на відміну від Сінгапуру, у Фінляндії ніколи не розроблялося загальнонаціональної стратегії боротьби з корупцією, не приймалося жодного спеціального антикорупційного закону та не створювалося будь-яких спеціалізованих правоохоронних органів, покликаних протидіяти цьому ганебному явищу. Про необхідність проведення антикорупційної роботи в державі певною мірою йшлося лише в загальних програмах діяльності урядів Фінляндії, зокрема, в урядовій програмі на 2011–2015 рр., згідно з якою серед важливих завдань діяльності уряду вказувалося на доцільність збільшення повноважень правоохоронних органів у сфері запобігання корупційним злочинам, а також наголошувалося на потребі посилення аналітичної роботи із визначення уразливих для корупції секторів економіки та ситуацій. Водночас, враховуючи те, що корупційні правопорушення належать у тому числі й до сфери економічних злочинів, то прийнята фінським урядом на початку 1996 р. загальнонаціональна програма боротьби з економічною злочинністю та сірою економікою також може розглядатися як програма, що охоплює проблеми боротьби з корупцією.

Разом з тим, визначені та закріплені на конституційному рівні основні засади функціонування Фінляндської Республіки також сприяють подоланню корупційних явищ в державі, зокрема, гарантія прозорості процесу реалізації влади, забезпечення законності у сфері державного управління, відповідальність і добропорядність державних посадових осіб і службовців тощо.

Крім того, Фінляндія як член Європейського Союзу є учасником усіх основних нормативних документів Євросоюзу з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Зокрема, Фінляндія ратифікувала низку міжнародно-правових актів щодо протидії корупції, зокрема, Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, Конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, Кримінальну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, Конвенцію Ради Європи про кримінально-правову відповідальність за корупцію, Цивільну конвенцію Ради Європи про боротьбу з корупцією, Конвенцію Ради Європи про цивільно-правову відповідальність, Рамкове рішення Ради ЄС про боротьбу з корупцією у приватному секторі, Конвенцію Ради Економічного Співробітництва та Розвитку про боротьбу з підкупом іноземних державних посадових осіб в міжнародних ділових операціях та ін.

Разом з тим, імплементація європейських антикорупційних норм у національну правову систему здійснюється цією країною досить виважено. В основі цього процесу є принцип органічного поєднання національного законодавства Фінляндії із загальноєвропейським, із мінімально можливими змінами першого, адже фінський законодавець у кожному нормативно-правовому акті закладає принципи попередження та запобігання вчинення злочинів, а не суворого покарання за їх вчинення.

Висновки. Отже, зарубіжний досвід показує главу держави, що, як гарант конституції, повинен здійснювати постійний моніторинг ефективності антикорупційної боротьби та за необхідності ініціювати процес притягнення до політичної або кримінальної відповідальності певних груп та осіб, що порушують антикорупційне законодавство або неефективно виконують покладені на них функції антикорупційної боротьби.

Крім того, як вбачається, глава держави та його найближче оточення на власному прикладі повинні продемонструвати взірць нетерпимості до корупційних проявів. Главі держави необхідно забезпечити максимальну відкритість своїх власних статків, джерел їх походження, а також витрат. Водночас при появі будь-якої компрометуючої інформації, що кидає тінь корупційності на його особу чи оточення (зокрема, в ЗМІ або виступах політиків та громадських діячів), необхідно забезпечувати ретельну перевірку вказаних фактів.

Список використаної літератури

1. *Corruption Perceptions Index 2016 / Transparency International [Electronic resource]. – Access mode : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016.*
2. *Singapore in Figures 2017 / Department of Statistics Singapore [Electronic resource]. – Access mode : https://www.singstat.gov.sg/docs/default-source/default-document-library/publications/publications_and_papers/reference/sif2017.pdf*
3. *Ли Куан Ю. Сингапурская история: 1965–2000 гг. Из третьего мира – в первый / Ю Ли Куан – М. : МГИМО-Университет, 2010. – 684 с.*
4. *Гладченко Л. В. Об опыте Сингапура по противодействию коррупции / Л. В. Гладченко // Проблемы национальной стратегии. – № 3(24). – 2014. – С. 126–138.*
5. *Клеменчич Г. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей / Горан Клеменчич, Янек Стусек, Інесса Гайка; Організація економічного співробітництва і розвитку Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. – ОЕСР, 2007. – 132 с.*

Стаття надійшла до редакції 16.06.2017.