

УДК 342.9

ІВАНОВ О.В.

ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В НАПРЯМІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

У статті досліджено ключові напрями діяльності суб'єктів публічної адміністрації в напрямі запобігання корупції в зарубіжних країнах. Проаналізовано досвід Франції, Великобританії, Австрії, Канади, США. Акцентовано увагу на відомчій належності й підпорядкуванні суб'єктів публічної адміністрації в напрямі вироблення спільних заходів і розроблення стратегій щодо протидії корупції. Виокремлено позитивні ознаки, які потребують провадження у вітчизняне законодавство та діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції.

Ключові слова: корупція, запобігання, протидія, антикорупційні органи, антикорупційна політика, органи публічної адміністрації.

В статье исследованы ключевые направления деятельности субъектов публичной администрации в направлении предотвращения коррупции в зарубежных странах. Проанализирован опыт Франции, Великобритании, Австрии, Канады, США. Акцентировано внимание на ведомственной принадлежности и подчинении субъектов публичной администрации в направлении выработки совместных мероприятий и разработки стратегий по противодействию коррупции. Выделены положительные признаки, требующие внедрения в отечественное законодательство и деятельность Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции.

Ключевые слова: коррупция, предупреждение, противодействие, антикоррупционные органы, антикоррупционная политика, органы публичной администрации.

The article analyzes the key directions of activity of public administration subjects in the direction of prevention of corruption in foreign countries. The experience of France, Great Britain, Austria, Canada, USA has been analyzed. The attention is paid to the departmental affiliation and subordination of subjects of public administration in the direction of working out of joint actions and development of strategies on counteraction of corruption. There are positive signs that require the production of domestic legislation and activities of the National Agency for the Prevention of Corruption.

Key words: corruption, prevention, counteraction, anti-corruption bodies, anti-corruption policy, public administration bodies.

Вступ. Сьогодні в ході євроінтеграційних процесів відбувається активна модернізація управлінської системи в Україні. Безпосередньо однією з ключових підстав створення організаційного фундаменту для антикорупційних інституцій стала ратифікація Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 18.10.2006. Статтею 6 Конвенції передбачено обов'язковість функціонування органу протидії корупційним проявам [1].

Важливо зазначити, що міжнародна спільнота вказує на відповідність реалізації вищезначеного припису в рамках національної правової системи. Тобто підхід до адміністративного реформування повинен мати адаптаційний характер, імплементуючи при цьому всі необхідні міжнародні стандарти. Доцільним у впровадженні нової системи органів щодо боротьби з корупцією в Україні є аналіз особливостей створення та діяльності іноземних управлінських суб'єктів.

Дослідженням зазначеної проблематики займалися С.Ф. Алфьоров, О.М. Бандурка, О.Ю. Дрозд, О.В. Джафарова, Д.Г. Заброта, Є.Ю. Соболев, О.П. Рябченко, О.В. Клок, В.І. Литвиненко, О.С. Шатрава та ін.

© ІВАНОВ О.В. – аспірант кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

Постановка завдання. Мета статті – визначити перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо запобігання корупції.

Результати дослідження. Під час вивчення зарубіжних інституцій варто звернути увагу на сучасні організаційно-правові форми роботи антикорупційних структур, їх нормативну основу, напрями реалізації поставлених завдань, механізми міжвідомчої взаємодії, а також порівняти ефективність функціонування з урахуванням указаних факторів, адже в єдності позитивні та негативні аспекти є лакмусом доцільності потенційних трансформацій національного органу протидії корупції, позаяк проявляються саме в умовах реальної правової дійсності країни.

Почати аналіз варто з однієї з країн із найвдаліше налагодженим механізмом запобігання корупційним проявам, розслідування та покарання за корупційні прояви – Канади, яка, згідно зі статистичними даними Transparency International, є однією з найменш корумпованих країн світу [2].

Антикорупційна політика Канади забезпечується низкою галузевих нормативно-правових актів [3, с. 46], зокрема законом про корупцію іноземних державних службовців, який стосується посадових осіб і компаній і криміналізує підкуп іноземних державних службовців для отримання або збереження ділових переваг [4]. Підкреслимо, що в цій країні система компілює одразу декілька механізмів адміністративного запобігання злочинним корупційним проявам, основу яких становлять органи влади й посадові особи.

Так, у Канаді з метою запобігання виникненню корупції та реалізації цінностей, етики й політики серед представників державної служби створено Управління цінностей та етики державної служби [5, с. 2].

Генеральним ревізором або омбудсменом проводяться спеціальні перевірки діяльності уряду, за результатами яких він звітує Парламенту. Окрім цього, офіси омбудсмена та їх комісари реагують на звернення громадян про проблеми корупції, що виникають. Комісарами, на які покладено цю функцію, є Прайвесі Комісар Канади, Комісар з питань навколишнього середовища і сталого розвитку й Комісар з інформації [6]. Ідею розподілу звернень громадян за різними галузями вбачаємо раціональною для українського механізму реагування та можливою до застосування як спеціалізацію для кожного члена НАЗК.

Також частина повноважень щодо нагляду за дотриманням антикорупційного законодавства належить Комітету з аналізу безпеки Канади, що є незалежним урядовим органом, який є підзвітним Парламенту. Специфіка цієї структури відрізняється перевіркою відповідності діяльності поліції, армії, а також Служби безпеки Канади [7]. Зауважимо, що, можливо, такий спосіб внутрішнього контролю є більш доцільним, аніж представлений в Україні, адже дії локальних антикорупційних підрозділів державних структур можуть нівелюватися керівництвом власне цієї ж структури.

Підкреслимо, що поряд з адміністративним регулюванням на федеральному рівні в канадській провінції Квебек функціонує постійний Антикорупційний блок, що діє у складі уряду провінції з метою боротьби з корупцією [8]. Регіональний координаційний орган перебуває у відомчому підпорядкуванні Міністерства громадської безпеки. Засади діяльності регламентуються законом про боротьбу з корупцією [9].

До того ж розслідуваннями правопорушень за сферами виникнення корупції (будівництво, державні закупівлі) займаються окремі спеціалізовані комісії провінцій [10]. Тож удруге акцентуємо на галузевому характері реагування, який є одним із провідних принципів канадського механізму протидії корупції.

Отже, для Канади характерне одночасне залучення декількох форм протидії корупції та адміністративного контролю, причому діяльність реалізовується суб'єктами як колегіально урядовими органами, так і одноосібно державними службовцями. Окрім цього, варта уваги спеціальна посада Генерального ревізора чи омбудсмена, який виконує роль медіатора між урядом і парламентом країни. Доцільно також, на нашу думку, імплементувати метод галузевої ідентифікації корупційних правопорушень, що прискорить швидкість реагування на повідомлення й підвищить рівень ефективності викривальних заходів. Відмітимо внутрішньо- та зовнішньоуправлінський аспекти канадського механізму боротьби з корупційними явищами, позаяк зразком внутрішнього контролю вбачаємо функціонування спеціалізованого суб'єкта у внутрішніх і збройних силах, а також органах безпеки країни.

Поряд із цим у Сполучених Штатах Америки механізм протидії корупції представлений здебільшого координацією міжвідомчої співпраці Державним департаментом, аніж спеціалізованими антикорупційними органами.

Так, Міністерство юстиції веде боротьбу з корупцією через декілька робочих підрозділів, одним із яких є, відповідно до закону про корупцію, відділ боротьби з шахрайством, що відповідає за кримінальну політику правозастосування і є ключовим партнером із питань хабарництва в іноземних країнах [11, с. 2]. Названий закон є одним із провідних антикорупційних актів США, спрямований на боротьбу з хабарництвом, забороняє хабарництво щодо іноземних посадовців, включає обмежені винятки для плати за фасилітацію. Маючи майже глобальну юрисдикцію, цей документ широко застосовується, і нинішня тенденція вказує на збільшення заходів з примусового виконання, штрафів та ув'язнення [12].

Антикорупційні програми Агентства США з міжнародного розвитку лежать в основі стратегії в галузі демократії, прав людини й управління, яка спрямована на сприяння прозорим, ефективним і підзвітним державним інститутам та активної участі громадянського суспільства. Підходи агентства з боротьби з корупцією міцно інтегровані в ініціативи, які сприяють охороні здоров'я, освіті, економічному зростанню, продовольчій безпеці й іншим цілям розвитку [13, с. 8].

Управління урядової етики здійснює загальне керівництво й контроль за виконавчою галузеву програмою з етики, призначеною для запобігання та вирішення конфліктів інтересів. У структурі Управління також функціонує Міжнародна група допомоги й аутрич-роботи, яка надає технічні консультації та проводить брифінги для іноземних урядів з питань політики і практики щодо запобігання корупції, а також бере участь у низці процесів огляду міжнародних і регіональних антикорупційних механізмів [14].

Окрім цього, з метою просування зовнішньої політики США щодо боротьби з корупцією між органами державної влади, а також іншими урядовими установами тісно співпрацюють Бюро з міжнародних питань боротьби з наркотиками та правоохоронної діяльності, Бюро з економічних і ділових питань, Бюро з питань демократії, прав людини і праці й Бюро енергетичних ресурсів [15].

Отже, в США досить налагоджена нормативно-правова антикорупційна база, яка, на жаль, достатньо часто нівелюється залежно від цілей і цінностей суб'єктів правопорушення [16]. Основну проблему вбачаємо в децентралізованій структурі органів боротьби з корупцією, регульованій федеральними, державними, окружними та муніципальними законами. Тобто, порівняно з канадською системою, американську взяти за зразок у формуванні національного механізму буде не раціонально. Проте варто звернути увагу на активний розвиток міжнародної співпраці відомчих підрозділів, що в діяльності антикорупційної структури стимулює спрямовувати вектори еволюції відповідності міжнародним стандартам.

Аналізуючи зарубіжний досвід протидії корупції, можемо сказати, що для України особливо актуальним є дослідження системи антикорупційних суб'єктів Європейських країн, адже підписання Угоди про асоціацію стало поштовхом до подолання тотальних корупційних схем і забезпечення прозорості влади в країні.

Так, у Франції функцію національного адміністративного контролю виконує Французьке антикорупційне агентство, створене у 2016 році відповідно до Закону про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя [17]. Варто відзначити, що агентство є органом влади, що наділений превентивними й контрольними повноваженнями, а також є відповідальним за виконання судових заходів. Тобто його діяльність спрямована на уніфіковану протидію корупції в республіці [18].

Акцентуємо увагу на дуальному характері вертикальної підпорядкованості й підзвітності французької служби міністру юстиції та міністру бюджету, на яких, власне, покладено завдання реалізації державної антикорупційної програми. Окрім цього, агентство раз на рік звітує про дотримання програми та виконання заходів протидії Генеральному прокурору [19, с. 2].

Зауважимо, що очільником є призначений наказом Президента Франції позаєрархічний магістрат, який наділяється особливим статусом незалежності. Позаєрархічність магістрату полягає в його неналежності до правоохоронної або судової систем Франції. При цьому характерний статус незалежності забороняє Директору агентства під час здійснення контрольних місій робити запит або отримувати відповідні інструкції до виконання від будь-якого урядового чи муніципального органу влади [20]. Уважаємо за доцільне імплементацію в національний механізм позитивного досвіду наділення центральної посадової особи антикорупційного органу спеціальним статусом як додаткової гарантії адміністративної автономності під час здійснення повноважень.

Формування Антикорупційної стратегії як базового вектору діяльності Французького антикорупційного агентства реалізується завдяки функціонуванню Стратегічної ради, яка координується безпосередньо Директором. Підкреслимо: в основі процесу створення стратегічної

програми є міжвідомчий підхід, який полягає в залученні до розроблення представників уряду різних сфер. Так, до складу Стратегічної Ради, відповідно до їхньої фінансово-правової компетентності й досвіду в боротьбі з корупцією, входять по два члени від міністра юстиції, міністра бюджету, міністра закордонних справ і міністра внутрішніх справ [21]. Безперечно, така комплексна взаємодія матиме результатом цілісну та ефективну програму антикорупційної боротьби в країні, а тому є перспективним напрямом реформування національної системи.

Отже, Французьке антикорупційне агентство об'єднує три основні функції в державній протидії корупції, а саме: превентивну, контрольну та охоронну. На нашу думку, такий підхід є позитивним і сприяє цілісності й послідовності процесу вирішення програмних антикорупційних завдань, оптимізуючи здійснення повноважень єдиним державним органом. Проте негативною відмінністю від національної системи є дуальна підпорядкованість агентства відповідальним міністерствам, що як значно девальвує безпосередньо особливий статус органу, так і знижує рівень підконтрольності його діяльності. Однак убачаємо доцільним залучення до створення стратегічної програми у Франції міністерських представників в аспекті комплексного узагальнення галузевих проблем щодо боротьби з корупцією. Також варто взяти до уваги надання керуючій посадовій особі сутнісно важливого під час виконання поставлених перед ним завдань статусу незалежності, що, у свою чергу, є гарантією виключення корупційних зловживань усередині агентства.

Безпосередньо відповідальним за прогнозування, запобігання та протидію корупції в Австрії є Федеральне відомство із запобігання корупції й боротьби з корупцією. Відомство створено у 2010 році в структурі Міністерства внутрішніх справ і наділене загальнонаціональною юрисдикцією [22]. З організаційного погляду Відомство прямо підпорядковане міністру внутрішніх справ, адже структурно створене поза секцією Генерального Директорату з громадської безпеки, що є одним із координаційних департаментів більшості правоохоронних органів в Австрії. Австрійська установа протидії корупції тісно співпрацює з Державним прокурором проти злочинів і корупції, що вчиняються посадовими особами [23, с. 5–6].

Первинна антикорупційна стратегія розробляється спільно Міністерством внутрішніх справ, Міністерством Конституції, реформування, дерегуляції та юстиції й Федеральним відомством [24, с. 1].

У діяльності австрійський антикорупційний орган дотримується 4-компонентної моделі, спрямованої на запобігання корупції (аналіз корупційних явищ і розроблення відповідних заходів профілактики), інформованість (шляхом розповсюдження інформації, освітніх заходів), протидію корупції (розслідування кримінальних справ) і співпрацю з національними та міжнародними організаціями, що діють у сфері запобігання корупції й боротьби з корупцією, а також обмін професійними практиками.

З погляду на досвід інших зарубіжних країн унікальним є призначення Голови Відомства із запобігання корупції та боротьби з корупцією Австрії федеральним міністром внутрішніх справ після консультацій із представниками Конституційного Суду, Адміністративного Суду та Верховного Суду [25].

Окрім цього, Рішенням Ради Міністрів від 29 січня 2013 року федеральний уряд Австрії створив Координаційний комітет з питань боротьби з корупцією. Комітет збирається декілька разів на рік і складається з представників федерального канцлера, різних міністерств, Парламентської адміністрації, Європейської економічної палати Австрії, Федерального управління із запобігання корупції та боротьби з корупцією, Управління корупційної прокуратури, суду тощо. Координаційний комітет з питань боротьби з корупцією сприяє обміну інформацією з питань боротьби з корупцією в Австрії. До того ж Координаційний комітет слугує інформаційним центром у межах свого мандату щодо реалізації національної антикорупційної стратегії [26, с. 2–3].

Підсумовуючи, акцентуємо увагу на підпорядкуванні Федерального відомства Міністерству внутрішніх справ, що підтверджує європейську тенденцію функціонування антикорупційних установ у системі правоохоронних органів, зважаючи на покладені на нього завдання. Останні становлять основу роботи відомства, а саме характерну йому чотирикомпонентну модель. Необхідно вказати, що австрійський механізм відбору кандидата на посаду очільника є специфічним як для інших зарубіжних країн, однак убачаємо певну доцільність консультацій Президента з представниками вищого правосуддя республіки. Безперечно, створення та діяльність окремого координаційного органу для інформаційної взаємодії має сенс, що стосується, зокрема, питань виконання стратегічної програми або обміну значимими галузевими даними.

Висновки. Отже, проаналізувавши тенденції створення й функціонування органів запобігання корупції в зарубіжних країнах, можемо виокремити такі особливості, доцільні для імплементації в національний антикорупційний механізм:

1. Зміна підвідомчості державного органу боротьби з корупцією. Так, серед досліджених країн доволі часто антикорупційна структура є елементом правоохоронної системи (Великобританія, Австрія) або ж характеризується дуальною підпорядкованістю декільком відповідальним міністерствам (Франція).

2. Делегування повноважень, що стосуються превенції корупційної злочинності, урядовим підрозділам і їх державним службовцям. Позитивний ефект розподілу запобіжних заходів між міністерствами, департаментами та окремими секціями простежуємо майже в більшості країн (Канада, Великобританія).

3. Формування Антикорупційної стратегії за участі представників галузевих відомств виконавчої влади. Створення базисного документа має здійснюватись з урахуванням специфіки потенційної реалізації в державній правовій дійсності, а тому вимагає залучення для координації діяльності за необхідністю інших суб'єктів владних повноважень.

4. Одночасне застосування декількох форм адміністративного контролю. Повсюдно експлуатується ідея створення наглядових і контрольних органів, до складу яких входять представники галузевих міністерств і служб, юстиційних структур та окремі державні службовці. Зокрема, пропонуємо заснування посади спеціального ревізора (омбудсмена) для виконання ролі так званого медіатора між антикорупційною установою та владним органом її прямого підпорядкування.

5. Метод галузевої ідентифікації корупційних правопорушень. Такий підхід у реагуванні на повідомлення інформаторами про корупційні прояви значно оптимізує роботу підрозділів виконавчої влади й дасть змогу знизити ризик рецидивів за окремими сферами шляхом ситуаційного аналізу, прогнозування й ужиття необхідних заходів запобігання.

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
2. Звіт Transparency International. Індекс сприйняття корупції. 2017. URL: https://files.transparency.org/content/download/2172/13704/file/CPI2017_FullDataSet.xlsx.
3. Мендельсон Ф. Звіт щодо протидії хабарництву в Канаді. 2013. 328 с. URL: http://www.blakesfiles.com/Articles/2013_Blakes_Law_Firm_Anti-Corruption_Review.pdf.
4. Про корупцію іноземних державних службовців: Закон Канади в редакції від 31.10.2017. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/C-45.2.pdf>.
5. Канада: окремі програми боротьби з корупцією. Уряд Канади від 6 червня 2014 року. URL: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Best%20Practices/Canada%20Best%20Practices%20to%20Fight%20Corruption.pdf>.
6. Офіційний сайт Генерального ревізора Канади. URL: http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/admin_e_41.html.
7. Інформаційна сторінка на офіційному сайті Комітету з аналізу безпеки Канади. URL: https://web.archive.org/web/20050411032722/http://www.sirc-csars.gc.ca/index_e.html.
8. Офіційний сайт Антикорупційного блоку провінції Квебек у Канаді. URL: <https://www.upac.gouv.qc.ca/>.
9. Закон про боротьбу з корупцією L-6.1 від 01.08.2018. URL: <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/pdf/cs/L-6.1.pdf>.
10. Антикорупційний звіт Канади. 2017. URL: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/canada/>.
11. Секція щодо шахрайства в річному звіті в США. 2018. 22 с. URL: <https://www.justice.gov/criminal-fraud/file/1123566/download>.
12. Закон про корупцію за кордоном у редакції від 22.07.2004. URL: <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2012/11/14/fcpa-english.pdf>.
13. Аналіз світових антикорупційних програм Агентства з міжнародного розвитку США (2007–2013). 376 с. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/AnalysisUSAIDAnticorruptionProgrammingWorldwideFinalReport2007-2013.pdf>.
14. Інформаційна сторінка на офіційному сайті Управління урядової етики США. URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/About+OGE/>.

15. Інформаційна сторінка Державного департаменту США щодо органів протидії корупції. URL: <https://www.state.gov/anticorruption/organizations/index.htm>.
16. Антикорупційний звіт США. 2018. URL: <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/usa/>.
17. Закон Франції про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя від 09.12.2016 № 2016-1691. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id>.
18. Про Французьке антикорупційне агентство: Наказ від 14.03.2017 № 14-2017. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034187670&dateTexte=&categorieLien=id>.
19. Загальна презентація Французького антикорупційного агентства від січня 2018. URL: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/afa/AFA_Presentation_Janvier.pdf.
20. Загальна презентація Французького антикорупційного агентства. Серпень 2017. URL: https://corruption2017.sciencesconf.org/data/pages/AFA_presentation_01_12_2017.pptx.
21. Інформаційна сторінка Стратегічної ради на офіційному сайті Французького антикорупційного агентства. URL: <https://www.economie.gouv.fr/afa/conseil-strategique>.
22. Офіційний сайт Федерального відомства із запобігання корупції та боротьби з корупцією Австрії. URL: <https://www.bak.gv.at/>.
23. Річний звіт діяльності Федерального відомства із запобігання корупції та боротьби з корупцією Австрії. 2017. URL: https://www.bak.gv.at/Downloads/files/Jahresberichte/Jahresbericht_2017_WEB_V2.pdf.
24. Національна антикорупційна стратегія Австрії. URL: https://www.bmi.gv.at/510/files/NAKS_Web.pdf.
25. Поправка до Закону Австрії про поліцейське співробітництво ЄС (EU-PolKG) і щодо Федерального відомства із запобігання корупції та боротьби з корупцією (BAK-G). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2017_I_101/BGBLA_2017_I_101.html.
26. Національна антикорупційна стратегія Австрії: лекція в Раді Міністрів. URL: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/642767/6_21_mrv.pdf/6d5af947-26df-4d23-8aca-336a578131e1.

УДК 342.951:339.543(477)

ІВАНОВ С.В.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА МІСЦЕ В НЬОМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукових позицій вчених розглянуто сутність, зміст та особливості адміністративно-правового забезпечення реалізації державної митної політики в Україні. Здійснено класифікацію нормативно-правових актів, які регламентують реалізацію державної митної політики в Україні. Запропоновано внесення змін до законодавчих актів, які спрямовані на ефективну реалізацію державної митної політики.

Ключові слова: державна митна політика, правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення, органи митного спрямування, Державна фіскальна служба України.

На основании анализа нормативно-правовых актов и научных позиций учёных рассмотрены сущность, содержание и особенности административно-правового обеспечения реализации государственной таможенной политики в Украине. Осу-