

**Ю. В. Румянцев**здобувач  
Міжнародного університету бізнесу і права,  
адвокат**ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ  
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

*У статті розглядається проблема запобігання корупції в зарубіжних країнах. Аналізуються адміністративні механізми протидії корупції в країнах різних правових систем. Подаються пропозиції імплементації зарубіжного досвіду протидії корупції в правову систему України.*

**Ключові слова:** корупція, протидія, запобігання, адміністративний механізм, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** Протягом тривалого часу людство, намагаючись приборкати корупцію, набувало як позитивного, так і негативного досвіду боротьби з цією соціальною аномалією. Кожна держава намагалася розробити власну ефективну систему заходів, які звели б до мінімуму її негативні наслідки. Своєрідність та неповторність історичного розвитку країн робить набутий ними досвід боротьби з корупцією унікальним. Особливості тієї чи іншої країни у цьому напрямі полягають у прагненні знайти свою оптимальну лінію протидії корупції.

Очевидне бажання України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства зумовлює необхідність серйозного вивчення і втілення в життя зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Незважаючи на велику кількість досліджень економічних, політичних, правових та соціальних чинників, що сприяють виникненню корупції, бракує праць, в яких безпосередньо висвітлювалася би проблема корупції в органах місцевого самоврядування.

Грунтовні дослідження з питання боротьби з корупцією здійснили такі автори: І. Бондаренко, П. Добродумов, В. Лукомський, О. Прохоренко, Б. Романюк, А. Сафоненко, О. Ткаченко. Вивченням проблем складу корупційного правопору-

шення займалися Д. Бахрах, І. Коліушко, О. Кривуля, В. Резвих, В. Севрюгін. Правова природа протидії корупції досліджувалася в працях Ю. Битяка, І. Голосніченка, О. Терещука.

**Мета статті** – визначити основні напрями запобігання корупції в органах місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та запропонувати шляхи імплементації позитивного досвіду в національне законодавство.

**Виклад основного матеріалу.** Ефективний адміністративний контроль за службовцями органів місцевого самоврядування здійснюється у Великій Британії. Вона є однією з найменш корумпованих країн Європейського Союзу. Для цієї країни традиційними є високі стандарти громадської поведінки, які є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін та ефективного соціального контролю за державними службовцями [1, с. 84].

Особливістю є те, що у британському праві корупція визначена досить вузько: це хабарництво або отримання винагороди чи іншого доходу в обмін на сприятливе рішення. Ця країна має найдавніші традиції протидії корупції. Перший Закон про корупцію у державних органах був прийнятий ще у 1889 р., закони про попередження корупції 1906 та 1916 рр. були реакцією суспільства на наростання цього явища. Закон про народне представництво 1983 р. передбачає кримінальну відповідальність за хабарництво, пов'язане з

проведенням виборів до парламенту або до місцевих органів влади.

Значний вплив на поведінку державних службовців у Великій Британії справляє велика кількість громадських об'єднань, які мають можливість здійснювати нагляд за розслідуванням справи про корупційне діяння в органах місцевого самоврядування [2, с. 25].

Науковий і практичний інтерес становить система протидії корупції у Франції. Для Франції історично властивий такий феномен, як сумісництво депутатських мандатів. Закон від 30 грудня 1985 р. забороняє суміщення більше двох мандатів або таких функцій депутата та сенатора, депутата Європейського парламенту та регіонального радника, генерального радника та радника Парижа тощо. На практиці ця вимога закону не виконується. На думку французьких законодавців, обранці місцевого рівня є набагато більше залежними від промислово-фінансових груп, ніж депутати Національних зборів. Тому обрано шляхи як скорочення сумісництва мандатів, так і заборони парламентаріям виконувати функції виконавчої влади на локальних рівнях. Було запроваджено положення про несумісність мандата депутата з функціями голови регіональної або генеральної ради і мера комуни, де понад 100 000 населення.

У Франції з метою попередження корупції створено в кожному департаменті спеціалізований центр із попередження та боротьби з корупцією, куди входять префект, прокурор, представник апеляційного суду, директор податкової служби, урядовий комісар із регіональної рахункової палати, генеральний скарбник і директор департаменту конкуренції, споживання і боротьби з розкраданнями [7, с. 117].

Багато позитивного можна запозичити з німецького досвіду протидії корупції. Корупцію в Німеччині визнано однією з небезпечних суспільних проблем. Головним законодавчим актом і засобом боротьби з корупцією є Закон «Про боротьбу з корупцією» від 13 серпня 1997 р. [5, с. 48].

У ньому закріплені головні види корупційних злочинів: підкуп парламентаріїв, підкуп та продажність у ділових стосунках, особливо тяжкі випадки підкупу та

продажності у ділових стосунках, надання переваги, продажність, підкуп, особливо тяжкі випадки підкупу та продажності.

У Німеччині максимально вдосконалена антикорупційна нормативно-правова база щодо прийняття чиновниками подарунків. Як виняток, дозволяється отримати подарунок, вартість якого не перевищує розміру, встановленого законодавством цієї країни. Але у такому разі державний службовець має доповісти про це своєму керівнику, який, з урахуванням обставин, може прийняти одне з двох рішень: або залишити подарунок у службовця, або зобов'язати його у встановленому порядку здати цей подарунок державі.

Кримінальний кодекс ФРН передбачає, що суб'єкт корупції – посадова особа, яка, згідно з німецьким правом, є чиновником або суддею, перебуває в інших публічно-правових службових відносинах або іншим чином покликана до здійснення завдань публічного управління при будь-якому органі влади або іншому закладі, або за його дорученням [1, с. 241].

У ФРН для іншої роботи державного службовця, крім служби, потрібен попередній дозвіл вищої службової інстанції. Державні службовці, за законом, не можуть займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто, через довірених осіб, зокрема брати участь у діяльності правління, наглядової ради чи в іншому органі, товаристві або підприємстві будь-якої іншої правової форми [3, с. 15].

Також у німецькій науковій літературі прийнято поділити корупційні діяння на три групи.

1. Ситуативна корупція – це, як правило, спонтанні дії, що відбуваються без планування і є неадекватною реакцією на безпосередньо проведену службову дію на чийсь користь поза законом та нормами або таку, що безпосередньо відбувається за корупційною дією.

2. Корупція як складова частина організованої злочинності є найвищою (та найбільш небезпечною) формою корупції. Вона виявляється в діях організованої злочинності, що мають за мету поставити державні, суспільні, економічні та політичні установи під контроль злочинних організацій [1; 5].

3. Структурна корупція має місце, коли продажність політиків, службовців та інших посадовців субсидується протягом тривалого часу або коли корупція має одноразовий характер.

Власне структурна корупція найкраще досліджена. За цією форми корупції контакти встановлюються й підтримуються за допомогою регулярних подарунків або інших корупційних дій. Одночасно це і є першою фазою, так званою стадією «підгодовування». На другій стадії – укладання протиправних угод – відбувається домовленість про виконання взаємних зобов'язань за принципом «я – тобі, ти – мені», після чого настає третя фаза (виконання взятих зобов'язань) [6].

У Німеччині максимально вдосконалена антикорупційна нормативно-правова база щодо прийняття чиновниками подарунків. Як виняток, дозволено отримати подарунок, вартість якого не перевищує розміру, встановленого законодавством цієї країни. Але і в такому разі державний службовець має доповісти про це своєму керівнику, який з урахуванням обставин може прийняти одне з двох рішень: або залишити подарунок у службовця, або зобов'язати його у встановленому порядку здати цей подарунок державі [7, с. 76].

Значний інтерес викликає ситуація з корупцією в Італії. Для неї, на відміну від інших європейських країн, характерний достатньо високий рівень корумпованості. Проте загалом можна констатувати, що італійський підхід до формування і реалізації антикорупційної політики зарекомендував себе як достатньо ефективний.

Успіхи в боротьбі з корупцією стали можливими завдяки реальному втіленню в політико-правовому полі Італії принципів поділу влади, незалежності судової влади від урядового впливу та втручання інших гілок влади. Завдяки цьому італійська судова система є найважливішою з трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією. У Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обираються суддями, а одна третина – політичними партіями. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція Італії

передбачає адміністративне провадження з деяких кримінальних справ. Дійовим антикорупційним механізмом варто визнати також те, що судді, прокурори і слідчі вважаються членами однієї професії і регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожен прокурор має такі самі гарантії незалежності, як і суддя.

Законодавство Італії передбачає жорсткі покарання для корупціонерів за фінансування легальної економічної діяльності шляхом коштів, здобутих злочинним шляхом, зокрема прибутку від легалізації «брудних» грошей.

Кримінальний кодекс Італії передбачає суворе покарання за одержання хабара, якщо службова особа одержує незаконну винагороду за вчинення дій, які виходять за межі її компетенції [4, с. 76].

Залишається досить вільним від корупції Ізраїль. Це забезпечується системою моніторингу за можливими корупційними діями. Такий контроль здійснюється урядовими організаціями та спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, незалежного від міністерств та інших державних відомств. Ці організації досліджують можливі корупційні прояви, а у разі їх виявлення інформують органи розслідування. Причому отримана інформація обов'язково має доводитися до громадськості. Дуже важлива незалежність цих організацій від керівництва міністерств і відомств, чії чиновники можуть бути втягнуті в корупцію. На управління по боротьбі з корупцією, що входить до адміністрації прем'єр-міністра, покладений обов'язок постійно навчати чиновників попередженню можливих корупційних дій та координувати роботу різних внутрішньовідомчих служб по боротьбі за чистоту державних органів [6, с. 42].

В Ізраїлі, через значні соціальні пільги для урядовців і безжальне їх покарання під час виявлення корупції, низова корупція практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше 5%, проте репутація людини, замішаної в корупційному скандалі, вкрай небажана [7].

Варта уваги антикорупційна політика в Естонській Республіці. Для боротьби з корупцією урядом Республіки створено кілька комісій, що спираються на координоване

співробітництво різних відомств. Зокрема, координація державної антикорупційної політики належить до компетенції Кримінально-превентивної ради, створеної згідно з Розпорядженням Уряду в 1993 р., Рада координує кримінально-превентивну діяльність у державі, розробляє пропозиції для уряду Республіки, консультує в питаннях, що стосуються забезпечення правопорядку і, зонайменше, раз на рік звітує про свою роботу та подає огляд щодо стану злочинності в державі. Змістом роботи Кримінально-превентивної ради є комплексна боротьба проти корупції, а головною метою її діяльності – попередження злочинів через соціальні програми [8, с. 16].

Цікавим є досвід боротьби з корупцією у Словацькій Республіці. Тут наглядовим органом за підрозділами по боротьбі з корупцією є Найвищий контрольний комітет при Уряді Словацької Республіки. Міністерство внутрішніх справ та Міністерство фінансів Словацької Республіки започаткували практику негайного інформування Найвищого контрольного комітету стосовно підозрілих банківських операцій. Із метою контролю за діяльністю правоохоронних органів при Митній службі та Поліцейському корпусі Словацької Республіки створено спеціальні інспекції – підрозділи з боротьби з корупцією та іншими порушеннями чинного законодавства серед митників та працівників поліції.

Беручи до уваги антикорупційну політику в Республіці Індія, варто вказати, що головною і координуючою ланкою у питаннях протидії корупції Індії є Центральне бюро розслідувань (CBI), де функціонує спеціальне антикорупційне управління. Відповідні підрозділи функціонують також у поліцейських органах Індії. Крім того, проблемами, пов'язаними з корупцією, займається Центральна наглядова комісія (CVC), що має в системі державних органів Індії статус самостійної організації. Останнім часом Комісія з питань законодавства Міністерства юстиції Індії з метою ефективного використання CVC у боротьбі з корупцією запропонувала уряду законодавчо закріпити її незалежний статус, передбачивши активізацію її діяльності щодо виявлення фактів корупційної діяльності посадових осіб на всіх рівнях державного управління.

Виконуючи доручення Верховного Суду Індії, законодавча Комісія розробила методику призначення відповідальних працівників CVC, окреслила їх повноваження, умови служби та звільнення з посад. Відповідні представники Центральної наглядової комісії існують як у структурі державних органів влади, зокрема місцевих урядах, так і в поліцейських органах. Вони здійснюють нагляд за роботою державних чиновників із метою запобігання можливим зловживанням службовим становищем корупційного характеру [9, с. 16].

**Висновки і пропозиції.** Прагнення України стати рівноправним членом міжнародного та європейського економічного і політичного співтовариства зумовлює необхідність серйозного вивчення та імплементації зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції в органах місцевого самоврядування.

Корупція є в усіх країнах незалежно від політичного устрою та рівня економічного розвитку. Світова спільнота розглядає корупцію як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, соціальній справедливості. Усі країни мають певні особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є прагнення до активної протидії корупційним проявам, створення відповідної нормативно-правової бази та залучення до протидії корупційним проявам громадських організацій.

### Список використаної літератури:

1. Кримінальний кодекс ФРН // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. – К. : Школяр, 1999. – С. 241–243.
2. Макареєва О. Корупція в Україні: національні та міжнародні засоби боротьби / О. Макареєва // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 12. – С. 25–32.
3. Мельник М. Суб'єкти та принципи протидії корупції / М. Мельник // Право України. – 2005. – № 3. – С. 15–19.
4. Мельник М. Корупція : проблема визначення сутності і поняття / М. Мельник // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3. – С. 76–86.
5. Морозенко С. Корупція в Україні та Німеччині : порівняльний аспект / С. Морозенко // Боротьба з організованою

- злочинністю та корупцією (теорія і практика). – 2005. – № 11. – С.48–57.
6. Незнамова З. Понятие коррупции и коррупционных преступлений / З. Незнамова // Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией: Материалы международной научно-практической конференции 30–31 марта 2000 г. – Екатеринбург, 2000. – Вып. 1. – С. 84–91.
  7. Хавронюк М. Кримінальна відповідальність за хабарництво: європейський досвід / М. Хавронюк // Право України. – 2005. – № 6. – С. 117–120.
  8. Political corruption: A hand book / Ed. by Heldenheimer A. – Oxford Transaction, 1985. – P. 15.
  9. Fisman R., Miguel E. Economic Gangsters: Corruption, Violence, and the Poverty of Nations / R. Fisman, E. Miguel. – Princeton University Press, 2008. – 250 p.
  10. Bracking S. Corruption and Development : The Anti-Corruption Campaigns / S. Bracking. – Palgrave Macmillan: ISBN, 2008. – 272 p.
  11. Siddiqui K. Towards Good Governance in Bangladesh / K. Siddiqui. – Dhaka : UPL, 1996. – P. 22–23.

---

**Румянцев Ю.В. Опыт предупреждения коррупции в органах местного самоуправления в зарубежных странах**

*В статье рассматривается проблема предотвращения коррупции в зарубежных странах. Анализируются административные механизмы противодействия коррупции в странах различных правовых систем. Подаются предложения имплементации зарубежного опыта противодействия коррупции в правовой системе Украины.*

**Ключевые слова:** коррупция, противодействие, предупреждение, административный механизм, местное самоуправление.

**Rumyantsev Yu. Experience preventing corruption in local governments in foreign countries**

*In the article the problem of prevention of corruption in foreign countries analyzed administrative mechanisms against corruption in countries of different legal systems. Served offers implementation of international experience against corruption in the legal system of Ukraine.*

**Key words:** corruption, combating, preventing, administrative mechanism, local government.