

Досвід Естонії у протидії поширенню корупції

Є. С. Неклюдов

*Запорізький національний університет
medvedevgenij85@gmail.com*

Ключові слова: корупція, органи внутрішніх справ, досвід країни, антикорупційна стратегія.

Стаття присвячена актуальній на сьогодні проблемі такого явища як корупція, яка має негативний вплив на державу та суспільство, внаслідок чого уповільнює економічний розвиток країни й призводить до тінізації економіки. Розглянуто й проаналізовано досвід Естонії у сфері протидії поширенню корупції як країни, що майже одночасно з Україною вийшла зі складу Радянського Союзу й досягла вагомих результатів у вирішенні питань припинення та попередження розвитку корупційних проявів. Причиною зростання тіньової економіки в молодій українській державі було поглиблення негативних тенденцій, які були успадковані з радянського минулого та еволюціонували в ринкових умовах. Основну увагу в роботі акцентовано на реформуванні правоохоронної системи Естонії, доведено успішність цієї країни у вирішенні проблеми як з корупційними проявами, так і з тіньовою економікою та зафіксовано результати, яких змогла досягти Естонія за досить короткий відрізок часу. Установлено, що підґрунтям багатьох тіньових схем є корупційна складова. На підставі проведеного аналізу антикорупційних програм в Естонії виділено низку базових рекомендацій, що сприятимуть побудові ефективної загальнонаціональної антикорупційної стратегії України у світлі євроінтеграційних перспектив.

Estonia's Experience in Anti-Corruption Management

Yu. Nekludov

Zaporizhzhia National University

Key words: corruption, law enforcement agencies, country's experience, anti-corruption strategy.

The article focuses on such a topical issue of today as corruption. This phenomenon has a negative impact on the state and society, which slows down the country's economic development and leads to shadowing of the economy. It has been found out that the structure and mechanisms of shadow sector and corruption have transformed along with the changes in the generally political and generally economical situation in the country. Estonia's experience in the sphere of anti-corruption management has been studied and analyzed since Estonia is a country which, almost concurrently with Ukraine, withdrew from the Soviet Union and has achieved great results in solving the problem of eliminating and preventing corruption development. The shadow economy development in the young Ukrainian state was caused by aggravated negative trends inherited from the Soviet past and flourishing under market conditions. Corrupt practices among public officials were both an additional factor promoting the shadow economy growth and part of the shadow economy itself. The work mainly concentrates on reforms in Estonia's law-enforcement system. It has been proved that the country has been successful in solving both corruption and shadow economy problems. The results which Estonia has managed to achieve in a very short period of time have been emphasized. It has been found out that corruption is the basis of many shadow schemes. It has been proved that a complex of reforms and measures in the financial and economic spheres stabilization of the national economy and decrease in the activity of the shadow sector. The analysis of Estonia's anti-corruption programs has made it possible to distinguish a number of basic recommendations which could promote the development of an effective nation-wide anti-corruption strategy in Ukraine as part of the European integration perspectives.

На сьогодні тіньова економіка та корупція є одними з часто згадуваних проблем не лише в Україні, ці явища набули загальносвітового масштабу. Корупція є невід'ємною складовою та одночасно рушійною силою тіньового «бізнесу», сповільнюючи економічний розвиток суспільства. Зростання корупції призводить до збільшення тіньової економіки, що є своєрідною реакцією суб'єктів господарювання на наявну проблему в середині державної системи управління, що, у свою чергу, дає можливість формувати корупційні схеми. Тіньова економіка живить корупцію, а остання зацікавлена в існуванні тіньового сектору економіки. Відтак, ефективна боротьба з поширенням корупційних проявів є першим кроком до детінізації економіки.

Даючи оцінку світовим масштабам корупційних проявів, умовно всі країни можна розподілити на два табори: ті, які успішно вирішують цю проблему, і ті, для яких корупція є складною й поки що нездоланною проблемою. До останньої категорії сьогодні можна віднести й Україну, саме тому міжнародне співробітництво у виробленні ефективних механізмів протидії корупції стало гострою необхідністю в нашій країні.

Метою статті є спроба дослідити досвід Естонії, її методи в протидії корупції як в органах внутрішніх справ, так і в політичній системі та можливість використання цього досвіду в Україні.

Вибір саме цієї країни для аналізу не є випадковим, хоча вона й не є лідером серед держав, які успішно вирішують проблеми з корупційними проявами, проте за досить короткий час ця країна змогла досягти значних успіхів у подоланні вищезазначеної проблеми.

Процес розпаду Радянського Союзу здійснювався тривалий період часу, саме в стадію занепаду СРСР відбувається перехід Радянських Соціалістичних республік до статусу незалежних держав, серед яких були Естонія та Україна. З цього моменту прибалтійська республіка стала здійснювати структурні реформи з метою організації вільних ринкових відносин, щоб скоротити розрив із сусідніми західними країнами.

Україна та Естонія мають багато спільних рис, по-перше, їх об'єднує радянське минуле, по-друге, це країни, що на початку 1990-х почали будівництво самостійних та демократичних держав, проголосивши курс на співпрацю з Європейським Союзом. Ефективність ужитих заходів мала безумовні позитивні результати, що дозволило Естонії вступити в такі міжнародні організації, як НАТО (у березні 2004 року) та ЄС (у травні того ж року).

Спільними й одними з найгостріших проблем для України та Естонії були проблеми з корупцією в усіх гілках влади і в правоохоронній системі зокрема. І якщо Естонії вдалося істотно поліпшити ситуацію, знизивши корупційні прояви, то Україні поки що це не вдається. На підтвердження зазначеного наведемо дані міжнародної статистики.

Так, за 2018 рік Україна в рейтингу «Індекс сприйняття корупції» міжнародної організації Transparency International набрала 32 бали зі ста можливих, на два бали більше ніж торік, і посіла 122-е місце, тобто дещо поліпшила свої позиції в рейтингу порівняно з 2017 роком. Однак 122 місце рейтингу Україна розділила з Малі, Малаві та Ліберією. Найвищий бал у рейтингу мають держави, в яких корупцію вважають мінімальною; найнижчий – найбільш корумповані за сприйняттям країни. Так, Данія в останньому рейтингу набрала 88 балів зі ста можливих і посіла перше місце (вважається найменш корумпованою за сприйняттям країною), Нова Зеландія – 87 балів, Фінляндія, Сінгапур та Швеція – по 85 балів. Менш корумпованими за сприйняттям ніж Україна є всі країни ЄС, включаючи Болгарію, яка має найгірші показники в Євросоюзі – 42 бали. Із пострадянських держав Україну випередили всі країни Балтії, а також Грузія, Вірменія, Молдова й Білорусь [1].

Естонія має 73 бали й посідає 18 місце в рейтингу, покращивши результат минулого 2017 року на 2 бали й піднявшись на три сходинки – з 21 на 18 місце. Лише ті держави, які за «Індексом сприйняття корупції» набирають 61 та більше балів, вважаються відносно благополучними.

З моменту незалежності в 1991 році Естонія вважалася однією з найбільш корумпованих країн у регіоні, зокрема й у правоохоронних органах. Проте, завдяки послідовним реформам, Естонія стала однією з найбільш прогресивних країн на пострадянському просторі. Одним із головних секретів її успіху була правильно побудована модель у боротьбі з корупцією.

Боротьба з корупцією в Естонії виявилася не просто в прийнятті декількох законів або створенні антикорупційних органів таких, як, наприклад, в Україні (Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції та інші) – це стало частиною довгострокової стратегії держави в боротьбі з цим негативним явищем.

Естонія розпочала свою реформаторську діяльність з приходом до влади у 1992 році прем'єр-міністра Марта Лаара з «молодою командою політиків», які почали впровадження

реформи бюджетної політики: мікроекономічна лібералізація, валютна реформа, грошова приватизація. З часом була запропонована й введена 26-відсоткова, так звана «пласка шкала» прибуткового податку (зараз вже діє 20% шкала), яка, на відміну від податкової системи з прогресуючою ставкою податку, стимулювала людей більше працювати й більше отримувати. Результатом цієї реформи було поступове та стабільне економічне зростання [2].

За часів М. Лаара було проведено судову реформу та реформу державної служби, внаслідок чого було звільнено більшість суддів старої «школи» та чиновників у магістратах, на місце яких прийшли нові, підготовлені всього за кілька місяців. Почався відхід від моделі радянської практики, коли роботу міліції оцінювала влада за статистикою розкритих злочинів, до нових стандартів вже європейського зразка роботи поліції та інших силових структур, де передусім оцінювалася думка населення, що проживає в тому або іншому регіоні. Тому концептуальною в будь-якій реформі є думка громадян про поліцію, і якщо її враховують, тоді можливий діалог між людьми й правоохоронними органами, а райвідділи міліції змінили назви на префектури поліції. Проте щодо самої структури, то радикальної зміни не було, радянська «школа» продовжувала існувати.

Головний принцип запровадженої реформи був декларований дуже чітко: від радянської міліції як силової структури – до демократичної поліцейської служби з налагодженням відкритого діалогу з громадянським суспільством. Відповідно до фінської моделі Естонія поступово скоротила чисельний склад поліції. Якщо в 1991 році в Естонії налічувалося близько 7 тис. поліцейських, то вже до початку 2000-х років ця кількість скоротилася до 3,5 тис. і до сьогодні залишається на цьому ж рівні. Найбільш численне скорочення працівників поліції відбулось у 1999 році, коли після російського дефолту в 1998 році естонська економіка зазнала труднощів і в результаті було вирішено економити на держапараті, зокрема й на правоохоронних органах. Багато співробітників у погонах, які працювали в системі, були виведені поза штат своїх підрозділів і стали цивільними службовцями. Але, незважаючи на всі ці перетворення, відновити рівень суспільної довіри до побудованої системи правоохоронних органів не вдалося. Тривалий час він залишався досить низьким. Назріла необхідність вживати більш радикальні методи. Так, у 2004 році кількість префектур скоротили до чотирьох, але по-справжньому масштабна реформа почалася в

Естонії з 1 січня 2010 року, коли під одним дахом об'єдналися департаменти поліції, прикордонної служби та міграції [3].

На вищому рівні було встановлено управління антикорупційною політикою, а координує проведення стратегії міністерство юстиції. Боротьбою з корупцією в Естонії займається цілий ряд органів виконавчої влади: стратегію реалізують усі міністерства й урядові установи (міністерство науки і освіти, департамент поліції безпеки, міністерство економіки та інші). Для успішного ведення антикорупційної політики в кожному міністерстві призначається координатор з протидії корупції, який, між іншим, також є контактною особою з виконання стратегії у своєму міністерстві.

Щодо розслідування безпосередньо фактів корупції, то цим займаються три органи: префектура поліції – якщо йдеться про чиновника, який працює в органах самоврядування, а також у приватних підприємствах, некомерційних об'єднаннях; поліція безпеки – якщо йдеться про вищих державних чиновників (президент, міністри); державна прокуратура – якщо йдеться про правоохоронців.

Було прийнято рішення, що для ефективної боротьби з корупцією потрібна максимальна відкритість для громадянського контролю за діяльністю поліції та контролюючих її органів. Крім того, у жителів країни є постійний контакт у роботі поліції з органами місцевого самоврядування, з комісією з правопорядку. Було взято за правило звіт керівників поліції міста про виконану роботу подавати не лише своєму начальству в столиці, а також мерові й місцевим органам самоврядування. Усі реформи й законопроекти, пов'язані з поліцією, повинні обговорюватися й прийматися громадянами, громадськими радами за участю відомих естонців та представників, вибраних у держструктури.

В Естонії вперше в Європі впровадили електронну модель держави, що значно допомогло побороти корупцію на побутовому рівні. У колишніх радянських країнах корупція сприймалася як звичайне явище, зумовлене реаліями життя, наприклад, низькими зарплатами. Тому хабарництво було своєрідним «громадським договором», держава і суспільство заплющували очі на це явище. Щоб не брати й не давати хабарів, був викоренений факт безпосереднього контакту з держслужбовцями завдяки впровадженню системи так званої електронної держави.

Уже з середини 2000-х років в Естонії діє єдиний державний інтернет-сервер eesti.ee, в який входить більше ста порталів з надання різних по-

слуг жителям країни. У системі eGov представлені всі державні служби, починаючи від Реєстру народонаселення, Реєстру нерухомості, Земельного кадастру, до системи електронного голосування, Податкового департаменту, Лікарняної каси, Реєстру пенсійних страхувань тощо. Таким чином, за допомогою системи «Електронної держави» можна отримати будь-яку довідку, подати заяву або проголосувати на виборах. Для ідентифікації користувачеві треба поставити електронний підпис, який прочитується при підключенні ID – картки громадянина до кардридера [4, 5].

Упровадження комп'ютеризованої системи істотно змінило життя естонського населення, і ці зміни можна було побачити: уже в 2005 році в Естонії стартував проект «Електронна поліція». Метою даного проекту та реформи було надання працівникам поліції можливості виконувати свою роботу на гідному рівні незалежно від їх місцезнаходження.

Важливим елементом антикорупційної політики є прозора система фінансування партій з державного бюджету. Так, у парламенті Естонії діє постійний контрольний орган – парламентська комісія з нагляду за фінансуванням партій. Відповідно до Закону «Про боротьбу з корупцією» 1999 року парламентський нагляд за дотриманням нормативно-правової бази в антикорупційній сфері здійснюється спеціальною антикорупційною комісією Рийгикогу, заснованою в 2003 році. До її складу входять по одному представникові від кожної партії, представленої в парламенті.

Члени комісії беруть також участь у роботі бюджетно-контрольної комісії Європарламенту в Брюсселі. Також комісія зберігає декларації доходів вищих посадовців країни: президента, членів парламенту й уряду, зокрема прем'єр-міністра, голови і членів Державного суду, Генерального прокурора, командувача Оборонними силами, голови і членів ради Банку Естонії, Державного контролера, Канцлера юстиції, послів Естонії в зарубіжних країнах, а також голів судів загальної та адміністративної юрисдикції, інших посадовців. Варто відзначити, що мандат роботи комісії триває до кінця дії мандата Рийгикогу.

Щорічно високопоставлені чиновники зобов'язані декларувати своє майно, інформація про яке доступна широкій громадськості в інтернеті. У разі виголошення звинувачувального антикорупційного вироку чиновникові майно, законне походження якого не було доведено, може бути конфісковане.

Не забули в країні й про боротьбу з тіншовим сектором, відмиванням грошей – цими питан-

нями займаються: підрозділ фінансової розвідки (Financial Intelligence Unit), Міністерство внутрішніх справ (Ministry of Interior) та Міністерство фінансів (Ministry of Finance). Естонський підрозділ фінансової розвідки (Financial Intelligence Unit) є самостійним структурним підрозділом Центральної кримінальної поліції, який може тільки давати рекомендації, настановні принципи, які не є обов'язковими. Боротьбу з відмиванням грошей здійснюють також Міністерство внутрішніх справ (Ministry of Interior) та Міністерство фінансів (Ministry of Finance) [6].

У цілому, сьогодні поліція Естонії повністю відповідає європейській моделі, у тому числі й базовим принципам останньої: поліція є організацією, що обслуговує, надає певний перелік послуг, зберігає громадський порядок, а не лише карає, як було за радянських часів. У діяльності естонської поліції можна виділити декілька базових принципів:

- рівність без будь-яких привілеїв – цей принцип забезпечується тим, що в естонських поліцейських немає службових квартир, відомчих пансіонатів, лікарень та інших установ, немає соціальних пільг, їх робота підпорядкована основній меті, і за неї вони отримують гідну заробітну плату;

- відкритість і довіра суспільства – саме з цим пов'язаний високий ступінь інформаційної відкритості поліції. На сайті департаменту поліції Естонії громадяни можуть знайти всю інформацію про структуру та діяльність поліції, зробити запити, відстежити стадії розгляду кримінальної або адміністративної справ.

Слід зауважити, що викриття корупційних правопорушень та злочинів – складна та кропітка справа, яка багато в чому залежить від повноважень та потенціалу правоохоронної системи. На шляху до вступу до Європейського Союзу, приведення національного законодавства і всієї системи правоохоронних органів до європейських стандартів Естонія доклала чимало зусиль. І хоча реформа поліції в Естонії розпочалася практично негайно після відновлення незалежності, складнощів не вдалося уникнути, бо потрібно було відійти від міліцейської системи, яка була єдиним цілим у радянський час.

Також слід зазначити, що Естонія постійно й особливу увагу приділяє стану службової дисципліни та законності. За результатами опитування респондентів «Eurobarometer», на 2018 рік довіра до Естонської поліції становила 80%, що є наочним прикладом реформ, які успішно проводяться в поліції [7]. Розглянуті питання знаходять своє

відображення в нормативно-правових актах, що регламентують діяльність поліції. Ефективність діяльності поліції Естонії пов'язана як з належною організацією кадрової діяльності, так і зі створенням належних умов роботи поліцейських, достатнім та необхідним матеріально-технічним забезпеченням поліцейської діяльності, соціальною захищеністю кожного.

Партнери України намагаються допомогти нашій державі вийти з цієї кризи, в яку ми всі разом потрапили, тому дають українській владі та суспільству поради, як призупинити зростання корупції. Так, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк та інші фінансово-донорські організації після Революції гідності запропонували створити мережу спеціалізованих антикорупційних органів: Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з розшуку та менеджменту активів, Вищий антикорупційний суд, Національне агентство з питань запобігання корупції, які й донині працюють неефективно. Частина, зокрема, Антикорупційний суд – лише у стадії формування. Реформи в Україні, на які були покладені великі сподівання громадян та міжнародних партнерів, уповільнені через брак політичної волі й побоювання представників влади щодо того, як ця боротьба відобразиться на них самих.

Проведений аналіз досвіду Естонії в боротьбі з корупцією в правоохоронній системі показав, що в кожній країні свій шлях становлення та розвитку. Безумовно, неможливо взяти і просто перенести успішно проведені реформи в прибалтійських державах в Україну. Нашій країні потрібно сформулювати власне бачення цього шляху й розробити придатну для українських реалій власну стратегію протидії корупції в органах внутрішніх справ. У той же час, не варто нехтувати чужим досвідом. Тож на підставі проведеного аналізу особливостей боротьби з корупцією як у правоохоронних органах, так і в політичній системі Естонії можна сформулювати базові рекомендації, що сприятимуть побудові ефективної загальнонаціональної

антикорупційної стратегії України у світлі євроінтеграційних перспектив:

1. Наявність реальної, а не уявної політичної волі до проведення системних реформ.

2. Злагодженість, послідовність та системність у процесах реформування. Щоб реально подолати існуючу корупцію, реформи мають бути взаємопов'язаними та системними і стосуватися всіх без винятку сфер діяльності державних чиновників. Виокремлені та поодинокі реформи не дадуть належного результату.

3. Гідний європейський рівень оплати праці та належне соціальне забезпечення. Державний службовець тільки тоді буде належним чином виконувати свої посадові обов'язки й цінувати місце роботи, коли буде мати належний рівень життя та гарантії соціального захисту на сьогодні та на майбутнє (належне пенсійне забезпечення).

4. Забезпечення правоохоронних структур сучасною матеріально-технічною базою для повноцінного виконання ними своїх обов'язків, а також створення можливостей для постійного моніторингу діяльності самих правоохоронців (системи відео- та аудіореєстрації тощо).

5. Створення сучасної електронної системи документообігу через Інтернет- мережу, яка дозволить максимально уникати безпосередніх контактів чиновника чи правоохоронця з громадянином при вирішенні питань з надання адміністративних послуг або інших справ.

6. Залучення громадянського суспільства до питань протидії корупції в усіх її проявах.

Таким чином, хотілося б зауважити, що інтеграція Естонії до «європейської родини» стала тим головним поштовхом, який значно вплинув на розвиток цієї держави. Прагнення вступити до Європейського Союзу та НАТО для Естонії стало головним каталізатором проведення реформ у всіх напрямках життєдіяльності країни. Досягнувши поставленої мети, Естонія отримала значну політичну вагу на міжнародній арені. Саме тому набутий цією країною досвід у протидії поширенню корупції може бути великою мірою корисним для України.

Джерела та література

1. «Індекс сприйняття корупції»: Україна дещо зміцнила позиції. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29735869.html> (дата звернення: 25.04.2019).

2. Отчет по анализу лучших практик международного опыта в сфере борьбы с коррупцией подгот.: Соц. корпоратив. фондом «Зубр» в рамках проекта «Формирование атмосферы нетерпимости к коррупции в обществе» по заказу Упр. внутр. политики Вост.-Казахстан. обл. Официальный интернет-ресурс акима Восточно-Казахстанской области. г. Усть-Каменогорск, 2009 г. URL: <http://www.akimvko.gov.kz/ru/right/otchet-po-analizu-luchshih-praktik-mezhdunarodnogo-opyta-v-sfere-borbyi-s-korrupciej.html> (дата звернення: 25.04.2019).

3. EADaily – новостной портал. URL: <https://eadaaily.com/ru/news/2017/12/23/v-estonii-ozabotilis-zamenoj-stareyushchego-lichnogo-sostava-policii> (дата звернення: 25.04.2019).
4. Единый государственный портал информационный портал и э-услуг. URL: <https://www.eesti.ee/ru/> (дата звернення: 25.04.2019).
5. Государственная электронная резиденция Эстонии. URL: <https://e-estonia.com/> (дата звернення: 25.04.2019).
6. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: Огляд моделей. Організація економічного співробітництва і розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії, 2007. 131с. URL: <http://www.oecd.org/corruption/asp/39972270.pdf> (дата звернення: 25.04.2019).
7. Baltnews – новостной портал. URL: <https://baltnews.lt/lithuania/20180108/1017865482.html> (дата звернення: 25.04.2019).
8. Рейтинг сприйняття корупції 2018. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата звернення: 25.04.2019).
9. Вахер Кен-Марті : в борьбе с коррупцией важен системный подход. Postimees : 26 сентября 2014 г. URL: <https://rus.postimees.ee/2933515/vaher-v-borbe-s-korrupciey-vazhen-sistemnyy-podhod> (дата звернення: 25.04.2019).