

**Катерина Ростовська,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри державно-правових дисциплін  
юридичного факультету Харківського  
національного університету імені В. Н. Каразіна

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В ІНШИХ ДЕРЖАВАХ

*Проаналізовано міжнародне законодавство та досвід інших держав щодо формування та реалізації антикорупційної політики в зарубіжних країнах. Розглянуто актуальні питання імплементації зарубіжного досвіду у сфері протидії корупції.*

**Ключові слова:** корупція, політика, антикорупційна політика, протидія корупції, антикорупційне законодавство.

**Ростовская К.**

**Международный опыт формирования и реализации антикоррупционной политики в других государствах**

*Проанализировано международное законодательство и опыт других государств по формированию и реализации антикоррупционной политики в зарубежных странах. Рассмотрены актуальные вопросы имплементации зарубежного опыта в сфере противодействия коррупции.*

**Ключевые слова:** коррупция, политика, антикоррупционная политика, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство.

**Rostovska K.**

**International experience of formation and implementation of anticorruption policies in other states**

*The article analyzes the international law and the experience of other states in the formation and implementation of anti-corruption policy in foreign countries. The urgent issues of implementation of foreign experience in the field of counteraction to corruption are considered.*

**Keywords:** corruption, politics, anti-corruption policy, anti-corruption, anti-corruption legislation.

Успішна протидія корупції в Україні потребує не тільки належного законодавчого забезпечення, формування дієвої антикорупційної політики, створення спеціальної системи державних органів, забезпечення належного їх координування, впровадження превентивних та репресивних заходів запобігання корупції. Розбудова такого механізму протидії корупції має ґрунтуватися на досвіді інших країн у цій сфері, повинна відповідати міжнародним стандартам і передовій світовій практиці.

Проблема корупції та протидії їй є предметом наукових досліджень багатьох вчених, серед яких варто відзначити О. Ю. Бусол, В. О. Глушкова, В. В. Голіни, І. М. Даньшина, О. М. Джужі, С. В. Дрьомова, Д. Г.Заброду, А. П. Закалюка, О. Г. Кальмана, О. М. Костенка, М. І. Мельника, М. І. Хавронюка, В. І. Шакуна та ін.

У більшості робіт вчені, які переймаються проблематикою корупції, традиційно констатують важливість запозичення досвіду зарубіжних країн як серед тих, що мають як низькі, так і тих, яким притаманні високі показники протидії цьому ганебному явищу.

Враховуючи важливість наукових досліджень у сфері протидії корупції, вважаємо визначений вектор наукового дослідження актуальним і вартим поглибленого дослідження. До того ж, пріоритетність міжнародного досвіду у сфері протидії корупції набуває особливої актуальності на етапі становлення Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з запобігання корупції як спеціалізованих органів протидії корупції.

**Мета статті** – дослідити наявні в міжнародній практиці стратегії протидії корупції та визначити найбільш ефективні заходи з протидії корупції в інших країнах.

Україна за останні десятиліття приєдналася до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів і розробивши на їхній основі національне антикорупційне законодавство.

Початком розвитку міжнародно-правового регулювання у сфері боротьби з корупцією можна вважати прийняття 15 грудня 1975 року резолюції Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX). Вказаний документ

закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі.

Визначені резолюцією завдання уточнено та деталізовано в різних документах, прийнятих у рамках ООН. Зокрема:

- Резолюція Генеральної Асамблеї ООН «Боротьба з корупцією» від 12 грудня 1996 р. (A/RES/51/59);
- Декларація ООН «Про боротьбу з корупцією та хабарництвом у міжнародних комерційних операціях» (1996 р.);
- Керуючі принципи для ефективного виконання Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку (1989 р.);
- Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (1996 р.) містить рекомендації, дотримання яких державними посадовими особами необхідне для належного виконання ними службових обов'язків.

Однак однією з найважливіших у сфері протидії корупції можна вважати Конвенцію ООН проти корупції, прийняту на 58 сесії Генеральної Асамблеї ООН у жовтні 2003 р. Ця Конвенція визначила фундаментальні засади антикорупційної політики держав-учасниць цього міжнародного договору та встановила вектори розвитку національного законодавства у цій сфері. І це не випадково, адже у Конвенції передбачено низку базових заходів для держав-учасниць, спрямованих на запобігання корупції.

Так, відповідно до Конвенції, кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє і здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Кожна держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції, та прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів та адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з погляду запобігання корупції та боротьби з нею.

Важливими є положення цієї Конвенції, згідно з яких для держав-учасниць передбачено впровадження у національне законодавство таких напрямів з протидії корупції, є: створення спеціального органу (органів), діяльність якого спрямована на запобігання і протидію корупції, активну участь громадськості у сфері запобігання корупції, створення кодексів поведінки службовців, зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичних осіб.

Вказані положення вищенаведених міжнародних актів імплементовані у вітчизняне законодавство.

Також не можна оминати увагою роль Ради Європи у боротьбі з корупцією. Важливим досягненням Ради Європи у боротьбі з корупцією є розробка сучасних антикорупційних стандартів, європейських антикорупційних конвенцій та створення спеціалізованого контрольного органу за дотриманням антикорупційних стандартів у державах-членах Ради Європи – Групи держав проти корупції (GRECO).

Європейські стандарти у сфері протидії корупції містяться у низці важливих міжнародних документах: Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією та Додатковому протоколу до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією.

Приєднавшись до цих конвенцій та до Групи держав проти корупції (GRECO), Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання створити ефективну антикорупційну політику, впровадити дієвий механізм протидії корупції.

Україна у сфері запобігання та протидії корупції тісно співпрацює з Організацією економічного та соціального розвитку (ОЕСР) – міжнародна організація, членами якої на сьогодні є 34 країни. За впливом ОЕСР належить до трійки провідних світових економічних установ поряд з Міжнародним валютним фондом і Світовим банком.

Таким чином, наведені вище міжнародні договори у сфері протидії корупції зумовлюють для України виконання нашою державою взятих міжнародних зобов'язань та приведення антикорупційного законодавства до міжнародних стандартів. Таким чином, в умовах реформування системи запобігання корупції Україна нині сформувала законодавчу базу, яка загалом відповідає міжнародним стандартам, виробленим у міжнародних договорах, і практиці багатьох закордонних держав.

Поряд з цим приведення вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів у сфері протидії корупції зумовлює й вивчення і використання провідного досвіду інших держав у цій сфері. Дослідження досвіду реалізації міжнародних стандартів антикорупційної політики в інших країнах може стати корисним й для України.

Так, звернемо увагу на досвід Румунії у сфері протидії корупції.

Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. В 2002 р. було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах; 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо. У 2014 р. навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та ін. Заморожено рахунки на 200 млн. євро, 30 млн. євро конфісковано. У 2014 р. після повторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імунітет з одного сенатора, шістьох депутатів, одного міністра та десятих колишніх міністрів [1].

Типологія корупційних злочинів є стандартною для всіх країн: незаконне заволодіння майном у результаті зловживання владою або службовим становищем; упередженість під час проведення тендерів (державних закупівель); корупційні схеми працевлаштування; провладний тиск (торгівля впливом); незаконне фінансування партій; шахрайство з державними коштами (залучення їх до комерційної діяльності); захоплення земельних ділянок; одержання хабарів. Національний антикорупційний директорат Румунії є правоохоронним органом. Його функції полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Виявлення злочину, відкриття кримінального провадження інколи блокується невизнанням вини обвинуваченим, дефамациною тактикою адвокатів, які спростовують доказову базу, ставлять під сумнів кваліфікацію слідчих та прокурорів, ініціюють призначення численних експертиз тощо. Вказані чинники призводять до зволікання у притягненні до відповідальності винних осіб, поверненні до бюджету незаконно здобутих коштів [1].

Чинне законодавство Румунії передбачає можливість перевірки спадку, залишеного особою, яка підозрювалась у вчиненні корупційних правопорушень, однак не може бути притягнута до відповідальності через її смерть. Незважаючи на те, що спадкоємці нібито є законними набувачами активів, вони не можуть перешкоджати проведенню розслідування та перевірки джерел походження статків. У разі доведення шахрайського, корупційного походження майна та коштів, воно підлягає конфіскації за загальним правилом [1].

Для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на добросовісність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордеру прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет [1].

У Сінгапурі протидія корупції передбачала систему заходів, серед яких можна виокремити два етапи. Перший стосувався зміни законодавства – прийняття Акта про запобігання корупції з чітким переліком корупційних діянь і встановленням відповідальності за їх учинення, а також створення спеціального органу з протидії корупції – Бюро з розслідування випадків корупції з розширеними повноваженнями. Так, кримінальне законодавство Сінгапуру передбачає, що за умов доведення вини в отриманні хабара до винного застосовують позбавлення волі або штраф (відповідно п'ять років ув'язнення або 100 тис. доларів США). Якщо ж стосовно держслужбовця надійшло місце завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка вчинила поширення недостовірної інформації, за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання у виді одного року ув'язнення або штраф у 10 тис. доларів США. Іноземні особи, яких викрили в корупції, позбавляють права здійснювати господарську діяльність на території Сінгапуру [2].

Другий етап полягав у підвищенні якості підбору кадрового державного апарату. Реалізація таких заходів була також пов'язана із застосуванням жорстких, репресивних методів у сфері боротьби з корупцією, що мало прояв у численних звільненнях працівників митниці та інших державних служб. До того ж запровадження елементів електронного урядування дало змогу забезпечити функціонування органів влади в режимі реального часу та зробило максимально простим і доступним щоденне спілкування з громадянами, юридичними особами, організаціями. Зокрема, у Сінгапурі на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій надавали 1600 видів послуг населенню [3, с. 65].

Важливим кроком в антикорупційній діяльності Японії вважають прийняття у 2001 р. Закону «Про розкриття інформації». Положення цього документа гарантують громадянам держави доступ до офіційної інформації, яку зберігають в органах влади. Передбачено можливість вимоги розкриття інформації, адресованої Раді з контролю за розкриттям інформації у разі обмеження доступу до певного її виду. В Японії існує у відкритому доступі реєстр осіб, яким висунуто обвинувачення в корупції або які причетні до організованої злочинності, що надає можливість громадськості здійснювати контроль за притягнення винних до відповідальності. Чітко регламентовано суворі обмеження щодо джерел фінансування виборчих кампаній, політичних партій та організацій у країні [2].

В Ізраїлі антикорупційна атмосфера забезпечується системою «певного дублювання моніторингу» за можливими корупційними діями. Він здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, що володіє незалежністю від міністерств і державних відомств, і громадськими організаціями типу «Відомства за чистоту уряду». Ці організації досліджують можливі корупційні точки, а у разі їх виявлення інформують органи розслідування. В Ізраїлі через значні соціальні пільги для урядовців та їхнє безжалісне покарання при виявленні корупції низова корупція практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше 5%, проте репутація людини, замішаної в корупційному скандалі, вкрай небажана [4].

В основу боротьби з корупцією в Німеччині покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскаційним (конфіскація майна) і створенням належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Особливо слід виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. німецьких марок за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування. Законом закріплено правило: якщо громадянин робить внесок в банк у розмірі понад 50 тис. німецьких марок, він зобов'язаний пред'явити посвідчення особи [4].

Яскравим прикладом «культури прозорості» є Південна Корея. Так, з 1999 р. в Сеулі діє програма «OPEN» – система контролю за розглядом заяв громадянами чиновників міської адміністрації, яка викликала справжню сенсацію серед національних антикорупційних програм. Програма є показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією.

Вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих контактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, «OPEN» шляхом виключення особистого спілкування урядовців і громадян як необхідної умови існування корупції виконує основну свою задачу – попередження корупційних діянь і відновлення довіри громадян до міської адміністрації [4].

Проведений аналіз зарубіжного досвіду дозволяє зробити деякі висновки: корупція представляє собою глобальне наддержавне явище, боротьба з яким можлива лише у рамках тісної співпраці та взаємодії між державами. Світовий досвід протидії корупції показує, що універсальних методів проти неї не існує. Кожна країна обирає свій шлях державної антикорупційної політики, ґрунтуючись на міжнародних стандартах у цій сфері. Ефективність та впровадження у життя досвіду протидії корупції інших країн залежить від багатьох факторів.

Як зазначає В. М. Трепак, серед основних факторів, що заважають зрушити антикорупційну діяльність у напрямі мінімізації рівня корупції в Україні, є такі: 1) соціально-економічний розвиток, який передбачає безпосереднє формування умов для поширення такого явища, як корупція; 2) культурно-історичний розвиток держави, зокрема, дотримання традицій і етичних норм поведінки, особливості менталітету населення (у державах, яким притаманний патерналізм, населення переважно вірить у те, що високопосадовці самостійно вирішують усі проблеми, а також не вважає за доцільне втручатись у політичне та правове життя); 3) традиційне сприйняття представників влади як престижної привілейованої групи осіб з великими можливостями й імунітетом до відповідальності, які дбають про вузькокорпоративні та сімейні інтереси на протигагу загальним інтересам громадян [2]. Тому ефективність впровадження зарубіжного досвіду багато в чому залежить від розвитку країни, зрілості суспільства, політичної волі з одного боку, а з іншого – від економічних, соціальних, політичних змін, ментальних та культурних особливостей розвитку нашого суспільства.

Більшість заходів з протидії корупції, про які ми зазначали вище у той чи інший спосіб, присутні в Україні через систему новостворених антикорупційних органів, законів та підзаконних правових актів.

Створюючи національну систему антикорупційних органів, в Україні враховано зарубіжні практики і запроваджено три відомі моделі спеціальних антикорупційних органів (багатоцільовий спеціалізований

орган, наділений правоохоронними повноваженнями та превентивними функціями – НАБУ; орган протидії корупції в структурі діючого правоохоронного органу – Спеціалізована антикорупційна прокуратура у структурі Генеральної прокуратури України; інституції із запобігання корупції, розроблення політики і координації дій – Національне агентство з питань запобігання корупції), але при цьому обрано власний шлях, об'єднавши новостворені антикорупційні інституції з реформованими правоохоронними органами, зокрема, шляхом розподілу повноважень між НАБУ та ДБР в частині кримінального переслідування корупціонерів; залишення за прокуратурою координаційних та наглядових повноважень у сфері протидії корупції [5, с. 155].

Дієвість такого підходу має пройти перевірку часом.

Слід також зазначити, що ефективність державної антикорупційної політики в інших державах має високу ефективність, адже вона базується на засадах, серед яких варто виділити такі: сильна політична воля вищого керівництва в державі у протидії корупції. Як показує світовий досвід, ніякі кроки протидії корупції не будуть ефективними, якщо не буде політичної волі на всіх рівнях влади. Наявність політичної волі зумовлює ефективну дію принципу – у боротьбі з корупцією недоторканих осіб не має. У протидію корупції задіяні не лише спеціалізовані антикорупційні органи, але й громадянське суспільство. В інших країнах організовано спеціальний контроль громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність в державі є прозорою, відкритою і доступною. Крім того, державні службовці в інших державах є підзвітними та підконтрольними незалежному антикорупційному органу, який здійснює моніторинг за чистотою діяльності державних службовців.

Отже, наведені положення можуть стати дієвим підґрунтям для побудови в Україні успішної антикорупційної політики.

#### Список використаної літератури

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії / Н. Ахтирська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://veche.kiev.ua/journal/4910/>.
2. Трепак В. М. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості / В. М. Трепак // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. – 2015. – №2 (10). – С. 233–246.
3. Обухов Д. П. Исследование опыта зарубежных стран в сфере борьбы с коррупцией / Д. П. Обухов // Журнал правовых и экономических исследований. – 2011. – № 4. – С. 65–69.
4. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.
5. Ярмиш О. Спеціалізовані антикорупційні інституції: світовий досвід та національна модель / О. Ярмиш, Р. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 144–155.

#### References

1. Akhtyrs'ka, N. Mizhnarodnyy dosvid borot'by z koruptsiyeyu yak vektor formuvannya natsional'noyi antykoruptsiynoyi polityky: ohlyad zakonodavstva Rumuniyi [international experience of combating corruption as a vector for the formation of national anti-corruption policy: review of Romanian legislation]. Retrieved from <http://veche.kiev.ua/journal/4910>.
2. Trepak, V. M. (2015). Mizhnarodnyy dosvid zaprovadzhennya systemy zakhodiv antykoruptsiynoyi spryamovanosti [International experience in introducing a system of anti-corruption measures] Yurydychnyy chasopys Natsional'noyi akademiyi vnutrishnikh sprav – Legal Journal of the National Academy of Internal Affairs, 2 (10), 233–246 [in Ukrainian].
3. Obukhov, D. P. (.2011). Issledovaniye opyta zarubezhnykh stran v sfere bor'by s korruptsiyey [Investigation of the experience of foreign countries in the field of combating corruption]. Zhurnal pravovykh i yekonomicheskikh issledovaniy - Journal of Legal and Economic Studies, 4, 65–69 [in Russian].
4. Dosvid zarubizhnykh krayin u borot'bi z koruptsiyeyu [The experience of foreign countries in the fight against corruption]. Retrieved from <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html> [in Ukrainian].
5. Yarmysh, O., Mel'nyk, R. (2015). Spetsializovani antykoruptsiyni instytutitsiyi: svitovyy dosvid ta natsional'na model' [Specialized anti-corruption institutions: world experience and a national model]. Naukovyy chasopys Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny – Scientific journal of the National Academy of Prosecutor's Office of Ukraine, 2, 144-155 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 12.12.2017.