

УДК 341.4:343.352

**Трепак Віктор Миколайович** –  
кандидат юридичних наук,  
професор кафедри Національної  
академії Служби безпеки України

## **Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості**

*Досліджено міжнародний досвід протидії корупції в державах, у яких вдало організована антикорупційна діяльність дала змогу досягнути вагомих результатів. Проаналізовано основні моделі антикорупційної діяльності й визначено фактори, що перешкоджають мінімізації рівня корупції.*

**Ключові слова:** корупція; антикорупційна діяльність; стратегія; міжнародний досвід.

Визнання проблеми корупції на найвищому державному рівні водночас визначає одне з пріоритетних завдань для українського суспільства на сучасному етапі державотворення. Згідно з результатами досліджень Transparency International, що обчислює Індекс сприйняття корупції, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012–2013 рр. вона посідала 144 місце серед 176 країн, у яких проводили дослідження [1].

Такі невтішні результати, на думку міжнародної антикорупційної спільноти, зумовлені малопомітним поступом у руйнуванні корупційних схем, отриманих у спадок від усіх правлячих режимів часів незалежності України, відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винних до відповідальності, про що свідчить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів [2].

Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки – система заходів, спрямованих на запобігання корупції та протидії цьому

антисупільному явищу. Затверджена стратегія, на відміну від попередньої, зробила більш чітким і деталізованим процес формування та реалізації державної антикорупційної політики. З одного боку, це є результатом удосконалення Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, затвердженої Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001, яка, вочевидь, не стала ефективним інструментом антикорупційної політики; з іншого – урахуванням міжнародних стандартів і міжнародного досвіду.

Згідно з досліджень Transparency International, у 2014 році за Індексом сприйняття корупції Україна має показник 26 (Індекс сприйняття корупції рахується від нуля (*highly corrupt* – дуже високий рівень корупції) до 100 балів (*very clean* – корупція практично відсутня). Серед 175 країн світу Україна посідає 142 місце за рівнем поширення корупції. Такий самий Індекс у зазначеному негативному рейтингу мають Уганда, Коморські острови, схожі показники мають Бангладеш, Гвінея, Кенія, Лаос, Нова Гвінея.

Зазначена ситуація вимагає визначення та запровадження організаційних заходів, спрямованих на реалізацію державної антикорупційної політики України, що має ґрунтуватися на зарубіжному досвіді в цій сфері. Складність політико-економічної ситуації в Україні є викликом і водночас стимулом до пошуку власних стратегій та алгоритмів антикорупційної діяльності.

Проблема корупції та протидії їй стала предметом наукових досліджень О. Ю. Бусол, В. О. Глущкова, В. В. Голіни, І. М. Даньшина, О. М. Джужі, С. В. Дрьомова, А. П. Закалюка, О. Г. Кальмана, О. М. Костенка, М. І. Мельника, М. І. Хавронюка, В. І. Шакуна та інших учених.

Автори наукових праць із зазначеної проблеми традиційно констатують важливість запозичення досвіду зарубіжних країн як серед тих, що мають низькі, так і тих, яким притаманні високі показники Індексу сприйняття корупції.

Ураховуючи важливість наукових розвідок щодо 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 як спеціалізованого органу протидії корупції.

Мета статті полягає в тому, щоб дослідити наявні в міжнародній практиці стратегії протидії корупції та визначити найбільш ефективні заходи антикорупційної діяльності.

Вивчення різноманітних джерел, що стосуються зарубіжного досвіду протидії корупції, дає змогу виділити дві основні моделі антикорупційної діяльності:

*вертикальну стратегію* [3, с. 48] протидії корупції зі швидким досягненням результату (сінгапурська або азіатська модель – Сінгапур, Японія, Південна Корея, Китайська Народна Республіка), наслідками якої є не повна ліквідація корупції, а досягнення певного прийнятного для влади та суспільства рівня корупції;

*горизонтальну стратегію*, орієнтовану на поступову, засновану на антикорупційних стимулах, тривалу антикорупційну діяльність (шведська або скандинавська модель – Швеція, Данія, Фінляндія, Нідерланди).

У Сінгапурі (Індекс сприйняття корупції – 84, посідає сьоме місце серед 175 держав). Протидія корупції передбачала систему заходів, серед яких можна виокремити два етапи.

Перший етап 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 [4, с. 48].

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 [3, с. 49–50]. 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 [5, с. 65].

Визначальна складова антикорупційної діяльності полягала в її спрямованості на мінімізацію впливу або нейтралізацію умов, що сприяють учиненню корупційних правопорушень. Зокрема, ефективними заходами впливу на корупцію слугували: 1) визначення оплати праці державних службовців формулою, наближеною до показників середньої заробітної плати успішного працівника в приватному секторі; 2) щорічна звітність держслужбовців про майно, їх активи та борги з наданням широких повноважень для перевірки прокуророві. Стосовно осіб, щодо яких існувала підозра у вчиненні корупційних злочинів, прокурор застосовував перевірки банківських, акціонерних і розрахункових рахунків; 3) широкий доступ громадськості до інформації щодо корупції високопосадовців, а також створення позитивного іміджу та моральної підтримки невідкупних політичних лідерів; 4) ліквідація адміністративних бар'єрів для розвитку бізнесу й економіки загалом. Результати застосування зазначених заходів у Сінгапурі довели, що протидія корупції є одним із ключових факторів його економічного успіху [6, с. 196].

Перелік ужитих заходів у сфері антикорупційної діяльності демонструє жорстку вертикальну стратегію протидії корупції в Сінгапурі, що виправдала докладені зусилля та є взірцем для більшості країн світу.

У Японії (Індекс сприйняття корупції – 76, посідає 15 місце серед 175 держав) одним із найважливіших напрямів боротьби з корупцією вважають кадрову політику. Вона ґрунтується на принципі меритократії, тобто створення початкових умов для об'єктивно обдарованих і працелюбних людей, щоб вони в майбутньому мали шанс посісти високе суспільне становище в умовах вільної конкуренції. Таким чином, на керівних посадах у

державі мають перебувати найбільш здібні особи, незалежно від їх соціального чи економічного походження [7, с. 176]. Гідний рівень матеріального забезпечення є складовою престижу державної служби в Японії.

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.

У 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.

У Південній Кореї (Індекс сприйняття корупції – 55, посідає 43 місце серед 175 держав) серед заходів антикорупційної спрямованості пропагують «культуру прозорості» серед населення країни. Програма «OPEN» відома у всьому світі, це онлайн-система розгляду заяв громадян чиновниками міської адміністрації. Забезпечення доступу до інформації про хід розгляду справи та прийняте рішення виключає особисті контакти з державними службовцями. Таким чином, значно скорочують можливість впливу на прийняття рішення незаконними способами.

Важливість антикорупційної діяльності як пріоритетного напрямку діяльності держави та значущого завдання для громадськості підкреслено в Законі Республіки Корея «Про боротьбу з корупцією» від 2002 р. Згідно з його положеннями, право починати розслідувати факт корупції має будь-який повнолітній громадянин країни. Спеціалізованим органом у сфері протидії корупції Південної Кореї є Комітет з аудиту й інспекції, що зобов'язаний розпочинати розслідування обвинувачень у корупції за будь-якою заявою громадян [7, с. 176].

Підґрунтям антикорупційної політики Китайської Народної Республіки є вертикальна модель протидії корупції. Проблема

корупції пов'язана з існуванням тисячолітньої історії привілейованої бюрократії, що вважається невід'ємною частиною функціонування всього китайського механізму [8, с. 42]. Протидію цьому протиправному явищу координує спеціалізований орган – Національне бюро із запобігання корупції.

У Китаї переважають репресивні методи, які застосовують у межах жорсткого антикорупційного кримінального законодавства. Санкції за вчинення корупційних злочинів передбачають вищу міру покарання: з 2000 р. за корупцію було розстріляно близько 10 тис. чиновників [9, с. 82]. Китай за Індексом сприйняття корупції має показник 36, посідаючи 100 місце серед 175 держав. Це доводить, що найжорсткіші заходи кримінально-правового впливу не може бути визнано абсолютним заходом викорінення корупційної злочинності.

Ефективними заходами антикорупційної спрямованості в Китайській Народній Республіці визнано:

- удосконалення процедур взаємодії з громадянами й організаціями з метою уникнення бюрократичних перешкоджань;
- забезпечення прозорості відомчого контролю в різних сферах;
- проведення ротації чиновників для попередження формування стійких корумпованих зв'язків;

- заборона для дітей і родичів займатися бізнесом у сфері, де особа посідає керівну посаду;

- оперативне реагування на виклики, що надходять на гарячу телефонну лінію для анонімного повідомлення про факти одержання (дачі) хабара або зловживання службовим становищем [10, с. 313–314].

Основою антикорупційної політики скандинавських країн є концепція державного управління «Добре управління» (Good Governace). Зазначений термін з'явився в 1997 р. в межах програми розвитку ООН. Він поєднує механізми, процеси й інститути, через які громадяни та групи виражають свої інтереси, реалізують законні права. До ключових антикорупційних компонентів такої концепції належать: участь громадян у прийнятті рішень; прозорість доходів, рішень, дій; своєчасна реакція на потреби громадян і підзвітність державних структур громадськості. «Добре управління» очолює розвинену систему етичних цінностей, які обов'язково наслідують і держслужбовці, і звичайні громадяни [10, с. 315].

Горизонтальна стратегія передбачає поступову діяльність, орієнтовану на антикорупційні стимули. Поетапна протидія корупції у Швеції має такі результати: держава посідає четверте місце серед 175 держав, Індекс сприйняття корупції – 87. Сутність політики в цій сфері полягала у встановленні високих етичних стандартів для держаних службовців. Цей процес супроводжувався встановленням високої заробітної плати державним службовцям, яка перевищувала заробіток робітників у 12–15 разів [11]. Ключовими заходами були відкритий внутрішній державний доступ до документів та створення незалежної системи правосуддя.

Згідно з результатами дослідження Transparency International, Данія є лідером серед країн із мінімальним рівнем корупції, що свідчить про фактичну її відсутність. Індекс сприйняття корупції в Данії у 2014 р. становить 92, країна посідає перше місце серед 175 країн світу. Тут не існує спеціалізованого органу, який очолює діяльність щодо протидії корупції. Данії притаманна інформаційна прозорість діяльності державних структур і свобода доступу преси до документів, на яких ці рішення ґрунтуються. У зазначеній країні лише запроваджено ключові державні та приватні антикорупційні ініціативи, пов'язані з веденням бізнесу, який контролюють суспільні організації [12, с. 305–306].

Відповідний досвід є актуальним і для України, оскільки питання залучення інвестицій у державу є складним та тривалим процесом формування іміджу держави.

Антикорупційну діяльність у Данії переважно спрямовано на превентивні заходи, створення культури «абсолютної нетерпимості» стосовно корупції. Danida – датське Агентство міжнародного розвитку, що розвиває політику абсолютної нетерпимості в межах компанії та під час співпраці із зовнішніми партнерами. Усі контракти Danida містять антикорупційні Положення, що стосуються всіх умов контракту, тобто компанії повинні підписувати декларацію про заборону хабарництва як прояву корупції. Порухення відповідного положення призводить до розірвання контракту й відмови від подальшого партнерства [13].

Інформаційний портал містить бізнес-характеристики низки Європейських та азіатських держав. Так, стосовно України в публікації «Бізнес і корупція в Україні» зазначено: «високий рівень корупції серед вищих посадових осіб України, політична нестабільність і волатильність (від англ. *volatility* – мінливість, тобто статистичний показник, що характеризує тенденцію ринкової ціни або доходу змінюватися з часом) ринку є головною перепорою для іноземних компаній в Україні. Серед українських посадових осіб поширене вимагання платежів за спрощення формальностей, пов'язаних із реєстрацією бізнесу та торговельними процедурами міжнародних компаній. Ускладнені процедури оформлення документів і фаворитизм заважають справедливій конкуренції на українському ринку»\* [14].

До країн скандинавської моделі протидії корупції належить також Фінляндія. Водночас окремі дослідники заперечують наявність тут моделі протидії корупції як такої, стверджуючи, що головною причиною низького рівня цього явища є соціально-економічний розвиток країни та формування умов, які не створюють сприятливого середовища для корупції [15, с. 40]. На нашу думку, автори відповідної позиції не враховують, що корупція є комплексною проблемою і соціально-економічний розвиток є не єдиною складовою впливу на корупцію, хоча й, звісно, домінуючою. Інші дослідники, навпаки, в антикорупційній діяльності Фінляндії вбачають «фінську модель протидії корупції» [16], що передбачає формування умов, які не сприяють корупції, а також суттєву мінімізацію суспільно небезпечних наслідків такого соціально-економічного явища, як корупція [17, с. 167–168]. Згідно з дослідженнями Transparency International, Індекс сприйняття корупції у Фінляндії – 89 (посідає третє місце серед 175 держав). Це свідчить загалом про відсутність у цій державі такої проблеми, як корупція.

Досягнення значних результатів антикорупційної діяльності стало можливим за умов безкомпромісної судової

---

\* Дані наведено станом на червень 2015 р. Інформацію підтверджено GanIntegrity Solutions.

системи, що виключає вплив осіб, які мають великі статки, депутатські мандати, високий соціальний статус.

Державній службі у Фінляндії притаманний високий ступінь професійності й сталість складу держслужбовців, що зумовлено гарантованою системою високого матеріального та соціального забезпечення державних чиновників. Фінляндія належить до тих європейських країн, де відсутні спеціальні антикорупційні органи. Їх роль виконують Канцлер юстиції та Омбудсмен Парламенту, які наділені широкими процесуальними повноваженнями щодо розслідування та застосування заходів впливу [17, с. 167].

На нашу думку, до *швецької (скандинавської) моделі* доцільно віднести, з огляду на особливості заходів протидії корупції, таку державу, як Нідерланди, що має високі рейтинги в цій сфері. Так, Індекс сприйняття корупції у Нідерландах – 83 (посідає восьме місце серед 175 держав).

Основні антикорупційні заходи в Нідерландах [6, с. 196; 18, с. 136–137; 19, с. 180–181] полягають у тому, що:

створено жорсткий громадський контроль за діяльністю чиновників;

вагому роль у боротьбі з корупцією відіграють засоби масової інформації, котрі оприлюднюють випадки корупції та часто проводять незалежні розслідування;

матеріали, пов'язані з корупційними діями, якщо вони не стосуються системи національної безпеки, обов'язково стають відомі широкому загалу громадськості;

створено особливий тип спеціальної поліції, що має широкі повноваження в розкритті корупційних злочинів;

заборонено обіймати посади на державній службі в разі викриття корупційних діянь. Це супроводжується втратою всіх соціальних пільг, гарантованих на державній службі (пенсійного та соціального обслуговування);

систему заохочень позитивних діянь посадових осіб спрямовано на те, щоб чиновнику було вигідно поводитися належно та відповідально як у матеріальній, так і в моральній сфері.

Аналіз основних заходів, які було застосовано в сингапурській і скандинавській моделях антикорупційної діяльності, доводить, що

за сутністю вони були спрямовані на три групи факторів. 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 противагу загальним інтересам громади.

Дослідження зарубіжних стратегій (моделей) протидії корупції дало змогу констатувати, що зосереджуватися суто на репресивному підході в антикорупційній діяльності, посилюючи заходи кримінально-правового впливу, є невиправдано одностороннім підходом. У зарубіжних країнах основні зусилля щодо протидії цьому явищу зазвичай спрямовують на реалізацію адміністративно-правових і організаційних заходів у сфері запобігання корупції.

Україна здійснює спроби мінімізувати високий рівень корупції, застосовуючи заходи антикорупційної діяльності, які визнані як ефективні серед країн сінгапурської та скандинавської моделей протидії корупції. Водночас перевагу надають заходам, притаманним *вертикальній стратегії* протидії корупції зі швидкими темпами результативності, наслідками якої є не повна ліквідація корупції, а досягнення хоча б певного прийняттого для суспільства рівня корупції. Перевага ж скандинавської моделі полягає в активному залученні громадськості, підвищенні рівня правової свідомості та правової культури населення, серед якого популяризовано нетерпимість до корупції. На нашу думку, саме такою має бути стратегія антикорупційної діяльності в Україні.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
2. Transparency International the global coalition against corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org/cpi2014/results>.
3. Богомолов А. В. Некоторые аспекты международного опыта борьбы с коррупцией / А. В. Богомолов, А. Д. Неретина, В. И. Мурап // ScienceTime. – 2014. – № 12. – С. 47–52.
4. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции / И. В. Бочарников // Следователь. – 2008. – № 10. – С. 56–63.
5. 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.
6. Кузнецова О. А. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией: проблемы и эффективность / О. А. Кузнецова // Вестник Тамбовского университета. Серия : Гуманитарные науки. – 2014. – № 2 (130). – С. 195–197.
7. Моисеев В. В. Международный опыт противодействия коррупции / В. В. Моисеев // Мировые проблемы. Внешняя политика. – 2013. – № 3. – С. 175–179.
8. Лалаян К. Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции / К. Д. Лалаян // Налоговая политика и практика. – 2011. – № 7 (103). – С. 40–44.
9. Шегельман И. Р. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией / И. Р. Шегельман, М. Р. Шегельман // Глобальный научный потенциал. – 2013. – № 6 (27). – С. 81–83.
10. Гуськов А. Я. Зарубежный опыт участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции, на примере США, КНР и Финляндии / А. Я. Гуськов // Состояние противодействия коррупции и направления совершенствования борьбы с ней : материалы конф. (Москва, 27–28 янв. 2015 г.). – М., 2015. – С. 311–317.

11. James R. Bonnell *Anti-Corruption Measures in Public Sector: Experience of Other Countries. Final Report* [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

[http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/anticorruption\\_measures](http://www.knab.gov.lv/uploads/eng/anticorruption_measures).

12. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Бусол Олена Юріївна. – К., 2015. – 470 с.

13. Business-Anti-Corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.business-anti-corruption.ru/>.

14. Бизнес и коррупция на Украине [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://www.business-anti-corruption.ru/country-profiles/europe-central-asia/ukraine>.

15. Сильченкова С. В. Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах / С. А. Сильченкова // Творческое наследие А. С. Посникова и современность. – 2014. – № 8. – С. 38–43.

16. Дерябин Ю. С. Когда почетно быть на последнем месте. Финский опыт борьбы с коррупцией [Электронный ресурс] / Ю. С. Дерябин. – Режим доступа :

<http://www.uatender.com/komitet/biblioteka/66.doc>.

17. Поляков М. М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры / М. М. Поляков // Известия Тульского государственного университета. Серия : Экономические и юридические науки. – 2013. – № 2–2. – С. 160–171.

18. Потякина С. В. Проблема коррупции в России, пути ее преодоления по опыту других стран / С. В. Потякина // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. – 2014. – № 11. – С. 134–139.

19. Франчук В. І. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / Франчук В. І., Комісарчук Ю. А., Прокопенко В. Ю. та ін. ; кер. авт. кол. І. О. Ревак. – Л. : ЛьвДУВС, 2011. – 220 с.