

УДК 34.05

Каткова А. Г., к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права та кримінально-правових дисциплін Харківського економіко-правового університету

## Механізми боротьби з корупцією різних країн світу: порівняльно-правовий аналіз

Стаття присвячена особливостям боротьби з корупцією в різних країнах світу. Особливу увагу автор приділяє дослідженню досвіду таких країн як Бельгія, Німеччина, США, Сингапур, КНР. Автор дійшов висновку, що досвід цих країн у сфері попередження та боротьби з корупцією може бути покладений в основу національної антикорупційної стратегії.

**Ключові слова:** боротьба з корупцією, антикорупційна діяльність, порівняльно-правові дослідження.

Статья посвящена особенностям борьбы с коррупцией в разных странах мира. Особенное внимание автор уделяет исследованию опыта таких стран как Бельгия, Германия, США, Сингапур, КНР. Автор пришел к выводу, что опыт этих стран в сфере предупреждения и борьбы с коррупцией может быть положен в основу национальной антикоррупционной стратегии.

**Ключевые слова:** борьба с коррупцией, антикоррупционная деятельность, сравнительно-правовые исследования.

The article is devoted to the fighting against corruption worldwide. Particular attention is paid to the study of the experience of countries such as Belgium, Germany, USA, Singapore, China. The author concludes that the experience of these countries in the field of prevention and fight against corruption can be the basis for a national anti-corruption strategy.

**Key words:** fighting against corruption, anti-corruption activities, comparative legal research.

**Постановка проблеми.** Після Революції Гідності в країні почався новий етап вдосконалення антикорупційного законодавства: були прийняті Закони України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні», «Про очищення влади», «Про запобігання корупції», створене Національне антикорупційне бюро та Національне агентство з питань запобігання корупції. Не залишається сумніву, що важливу роль в запобіганні та боротьбі з корупцією відіграє не тільки законодавство, але й відповідні інституції та діяльність громадянського суспільства. В цьому напрямку Україна шукає свій шлях національної розбудови антикорупційної системи. Та в цих пошуках держава має спиратися як на міжнародні стандарти, так і на закордонний досвід країн, які можна назвати порівняно вільними від корупції, та яким вдалося створити ефективний механізм протидії корупційним проявам. Запозичення норм законодавства інших держав та досвіду діяльності антикорупційних механізмів, без сумніву, не повинно відриватися від національного контексту. Лише в цьому випадку таке використання зарубіжного досвіду буде доцільним та ефективним.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією останнім часом досліджували такі вчені як О.Ю. Бусол [1], О.О. Дульський [2], Т. В. Ільєнок [3], Н.С. Карлов [4], Н.С. Міняйло [5], Б.В. Романюк [6], І. В. Черемис [7]. Та досі у вчених колах немає єдиного погляду на питання, яка ж саме система подолання корупції найбільш ефективна. Тому пропонуємо розглянути механізми боротьби з корупцією відповідно до належності до правових систем: романо-германської, англо-американської, традиційно-правової сімей, які відрізняються за джерелами права

та специфікою праворозуміння.

**Мета даної статті** – дослідити особливості міжнародного досвіду боротьби із корупцією в різних правових системах країн світу для подальшого напрацювання пропозицій щодо вирішення проблеми корупції в Україні.

**Результати дослідження.** Жодна країна в світі не може оголосити себе вільною від корупції, але окремим країнам світу вдається ефективно боротися з цим негативним явищем. Механізми ефективного запобігання та боротьби з корупцією у різних країнах залежать від багатьох складових правових систем: законодавства, державних інститутів, активності громадянського суспільства, правозастосовної практики та правосвідомості громадян зокрема. Тому, на погляд автора, найбільш показовим є досвід таких країн як Бельгія та Німеччина (романо-германська правова сім'я), США та Великобританія (сім'я прецедентного права) та Сінгапуру та КНР (традиційно-правова сім'я).

**Бельгія.** Бельгія пішла не лише шляхом встановлення кримінальної відповідальності за корупційні діяння, а й шляхом попередження корупції. Так, ця проблема знайшла своє відображення у межах реформи COPERNIC, зокрема, у реформі сектору фінансового контролю.

Бельгія має спеціалізований підрозділ по боротьбі з корупцією у складі правоохоронного органу. Так, 17 лютого 1998 р. було створено Центральне управління по боротьбі з корупцією, яке є структурним підрозділом Федеральної поліції під керівництвом Генерального комісара судової поліції. Органи судової поліції знаходяться у віданні Міністерства юстиції і судових властей. Штат Управління нараховує 60 слідчих. Управління складається з трьох відділів: відділу фінансових злочинів; відділу по контрактах на державні закупівлі та відділу порушень у сфері розподілу субсидій. До сфери Управління належить: вивчення та аналіз даних щодо стану корупції; проведення розслідування складних та резонансних справ про злочини, пов'язані з корупцією в державних і приватних секторах управління та економіки; розслідування справ про корупцію у сфері розміщення державних контрактів, розподілу субсидій; надання допомоги судовій поліції. Слід зазначити, що Управління приступає до виконання своїх повноважень тільки за розпорядженням прокуратури. Це пов'язано із тим, що до підслідності цього органу належать усі тяжкі злочини про корупційні та інші діяння, які підривають інтереси державної служби, незалежно від того що деякі з них можуть належати до компетенції інших поліцейських сил [6, с. 6].

Створення Центрального управління по боротьбі з корупцією та розмежування його компетенції з іншими органами дали можливість запровадити в Бельгії достатньо ефективну систему боротьби з корупцією. Бельгійський досвід може бути використаний в Україні в сфері побудови державних органів боротьби з корупцією.

**Німеччина.** У Німеччині для іншої роботи державного службовця, крім служби, потрібно попередній дозвіл вищої службової інстанції. Дозволу не потрібно лише для: прийняття опікунства, догляду за хворим чи немічним, реалізації обов'язків з виконання заповіту, реалізації вільної професії, управління власним майном, діяльності, пов'язаної з навчанням і дослідженнями у наукових інститутах і установах. Державні службовці, за законом, не можуть займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто через довірених осіб, у тому числі брати участь у діяльності правління, наглядової ради чи в іншому органі, товаристві або підприємстві будь-якої іншої правової форми. Додаткові розпорядження про порядок сумісництва державних службовців видає федеральний уряд шляхом прийняття постанов, що мають законодавчу силу.

У таких постановвах визначається, яка діяльність розглядається як державна служба або прирівнюється до неї; чи має державний службовець одержувати винагороду за діяльність не за основним місцем роботи; які категорії державних службовців зобов'язані одержувати дозвіл і т. ін. Наприклад, відповідно до постанови уряду від 12 листопада 1987 р. побічною є будь-яка діяльність, що не входить до основного кола обов'язків, незалежно від того, здійснюється вона за місцем служби чи поза нею. Виконання різноманітних почесних обов'язків не вважається побічною діяльністю. Винагородою за побічну діяльність вважається будь-яка грошова сума чи будь-які матеріальні переваги. Визначено граничний розмір винагороди в календарному році для різних категорій службовців.

Якщо по припиненні службових правовідносин державний службовець займається роботою, яка пов'язана з його службовою діяльністю (в останні п'ять років перед закінченням служби), він повинен заявити про це за місцем останньої служби. Його трудова діяльність має бути заборонена, якщо є побоювання, що вона завдає шкоди службовим інтересам. Заборона виноситься останньою вищою службовою інстанцією державного службовця і втрачає силу після закінчення п'яти років з моменту закінчення службових правовідносин.

В основу протидії корупції 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. Банківські установи зобов'язані надавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тис. євро за умов, що ця інформація використовуватиметься виключно для розслідування [7, с. 113]

Боротьбу з корупцією в основному ведуть підрозділи кримінальної поліції. Зокрема, відомство кримінальної поліції федеральної землі Нижня Саксонія впровадило прийом анонімних повідомлень від громадян про економічні злочини, при перевірці третина яких пов'язані з корупцією [3, с. 72].

Для України німецький досвід може бути використаний в площині підвищення вимог до державних службовців та організації контролю громадськості в реагуванні на факти корупції.

**США.** У США значна увага приділяється чіткому визначенню посадових обов'язків державних службовців і детальному розмежуванню належного і неналежного в поведінці урядовців. Так, у 1990 р. був підписаний виконавчий наказ Президента США №12731, який вводив в дію обов'язкові для всіх посадовців виконавчої влади США загальні принципи етичної поведінки членів уряду і державних службовців. По суті, ці принципи є досить конкретними юридичними і морально-етичними вимогами, що пред'являються до урядовців вищого рангу і рядових державних службовців.

Традиційно обмежені можливості отримання додаткового доходу понад основної (кар'єрної) зарплатні. Урядовці, яких призначено Президентом США, узагалі не можуть одержувати будь-який дохід протягом усього терміну служби за послуги і діяльність, що виходить за межі безпосередніх службових обов'язків. Службовці Білого Дому й інших виконавчих відомств мають надавати своїм керівникам таку інформацію: а) список найменувань усіх корпорацій, компаній, фірм й інших організацій, що не мають за мету отримання прибутку, а також загальноосвітніх та інших інститутів, з якими службовець безпосередньо або через дружину, неповнолітніх

дітей чи інших членів його сім'ї взаємодіє. Під взаємодією, зокрема, розуміється будь-який фінансовий інтерес і будь-які зв'язки урядовця з цими організаціями; б) список всіх особистих кредиторів урядовця, а також список кредиторів його дружини, малолітніх дітей та інших членів родини, які проживають разом з ним; в) інформація про наявність у всіх вищезгаданих осіб нерухомої власності; г) інформація про свої комерційні, фінансові та інші інтереси.

Перевірку проводять особи або групи осіб, комісії, які спеціально призначаються в будь-якому державному управлінні чи департаменті, та за необхідності можуть запрошувати додаткову інформацію, викликати на бесіду самих урядовців, проводити розслідування. За результатами останніх до урядовця може бути застосовано: часткову або повну дискваліфікацію; переміщення на нижчий ступінь; пропозиція припинити конфліктні фінансові зв'язки; притягнення до кримінальної відповідальності (за серйозні порушення). За невиконання вимог передбачено обов'язкове звільнення з державної служби або відсторонення від виконання державних функцій [4].

Слід приєднатися до думки Н. С. Карпова, який відзначає, що американська ситуація звільнення з посади урядовця будь-якого рангу за висловлені зауваження про неналежну поведінку або вчинок в нашій державі поки що не можлива. Сумний приклад подають громадянам депутати, які не бажають без винесення судового вироку виконувати норми закону про неприпустимість поєднання повноважень депутата з державною службою [4].

Без сумніву, розробка та прийняття «Кодексу честі урядовця» в Україні на прикладі досвіду США сприятиме покращенню ситуації в сфері попередження і боротьби з корупцією.

**Сінгапур.** Сінгапур — країна, яка показала блискучий приклад подолання корупції всім країнам світу. Головна ідея антикорупційної політики Сінгапура полягає в прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи здійснювати корумповані дії. Це було досягнуто за рахунок цілої низки антикорупційних механізмів: оплата праці державних службовців здійснюється відповідно до середньої заробітної платні успішно працюючих у приватному секторі осіб; контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи і борги; принциповість у справах про корупцію відносно високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів; ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки [1, с. 90].

Слід зазначити, що Бюро з розслідування випадків корупції було створено ще Британським колоніальним урядом у жовтні 1952 року. Акт про запобігання корупції, який набув чинності 17 червня 1960 р., дав друге життя антикорупційному Бюро. Наприклад, ст. 15 наділяла службовців Бюро повноваженнями на вчинення арештів і обшук заарештованих осіб. Ст. 17 уповноважувала Державного прокурора давати дозвіл директору Бюро і його головному заступнику перевіряти «будь-які банківські рахунки, часткові рахунки та розрахункові рахунки», якщо хто-небудь підозрюється у вчиненні правопорушення відповідно до Акту. Згідно ст. 18 Бюро має право перевіряти банківські книжки державних службовців, а згідно ст. 19 - також їхніх дружин, дітей, якщо це необхідно. Бюро уповноважене проводити арешти, обшуки, перевіряти банківські рахунки та майно підозрюваних у корупційних злочинах. Крім того, Бюро: розслідує скарги, що містять звинувачення в корупції в громадських та приватних сферах; розслідує випадки халатності та недбалості, допущені державними

службовцями; перевіряє діяльність і операції, що проводяться державними службовцями, з метою мінімізувати можливість вчинення корупційних дій.

Бюро з розслідування випадків корупції в Сінгапурі підпорядковується прем'єр-міністру, володіючи при цьому значною політичною і функціональною незалежністю від усього чиновництва, включаючи політичних чиновників у ранзі міністрів. Бюро складається з 71 співробітника (включаючи 49 слідчих і 22 адміністративних працівника) та являє собою підрозділ адміністрації Прем'єр-міністра Сінгапуру. Бюро має три департаменти: слідчий, довідково-інформаційний та допоміжний.

Слідчий департамент (найбільший) несе відповідальність за проведення операцій Бюро. Члени цього підрозділу подають справи про розслідування директору Бюро, який звертається до державного прокурора і рекомендує вжити відповідні дії на підставі наявних доказів. Однак якщо доказів для розгляду справи в суді недостатньо, директор направляє справу до глави відділу, що займається дисциплінарними справами, після отримання дозволу Державного прокурора.

Довідково-інформаційний департамент відповідальний за два блоки функцій. У перший входять: відбір кандидатів для призначення на державні посади і їх подальше просування; проведення курсів з підвищення кваліфікації. Другий блок функцій становлять: аналіз і виявлення тих слабких місць у державних органах, які є причиною корупції. Крім того, довідково-інформаційний департамент досліджує завершення справи для встановлення *modus operandi* для корупції серед державних службовців і рекомендує необхідні превентивні заходи.

Досвід боротьби з корупцією в Сінгапурі може бути цікавим для України з точки зору проявлення сильної політичної волі та реалізації державних програм в галузі боротьби з корупцією, а також побудови структури єдиного антикорупційного органу.

**КНР.** Провідне місце в боротьбі з корупцією займають Центральна комісія Комуністичної партії Китаю (далі – КПК) з перевірки дисципліни та Міністерство контролю КНР. Міністерство контролю КНР відповідає за роботу контролю по всій державі, здійснює нагляд за різними установами при Державній Раді та їх службовцями, Держрадою та іншими співробітниками, призначеними різними установами Держради, народними урядами провінцій, автономних районів, міст центрального підпорядкування та їх керівниками.

22 січня 2013 р. в Пекіні відбувся 2-й пленум Центральної комісії КПК з перевірки дисципліни 18-го скликання, в якому прийняли участь усі високопосадовці. На пленумі було прийнято рішення розробити програму, яка визначить напрям та курс антикорупційної роботи на найближчі п'ять роки, зокрема введення порядку декларування особистої власності посадовців по всій країні, а також застосування при відборі та атестації кадрів принципу «служіння народу» і високих моральних якостей [8, с. 17-19].

Але, слід зазначити, що крім роз'яснювальної роботи з попередження корупційних злочинів в КРН застосовується смертна кара за розкрадання казни та хабарництво. До юридичної відповідальності були притягнуті посадовці різних рангів (тільки за 2012 р. 4698 партійних кадрів провінційного рівня), але найбільш гучною була справа Бо Сілая – члена Політбюро ЦК КПК, секретаря місткому Чунціна.

Китайський антикорупційний досвід може стати в нагоді для України в сфері просвітницької, профілактичної роботи, яка має за мету підготувати нове покоління свідомих, моральних та патріотичних посадовців.

**Висновки.** Світовий досвід профілактики та боротьби з корупцією може бути

покладений в основу національної антикорупційної стратегії, яка б містила такі механізми як: ефективне антикорупційне законодавство; контроль громадянського суспільства за всією системою державних органів; можливість порушення кримінального переслідування щодо тих осіб, які порушують закон; незалежність судової гілки влади; контрольована щорічна звітність посадовців та їх родини про їх майно, активи, борги, а також упровадження моральних вимог при відборі та атестації кадрів. Зазначені механізми боротьби з корупцією принесуть реальні результати тільки за умов злагодженої взаємодії держави і громадськості.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бусол О.Ю. Вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу [Текст] / О.Ю. Бусол // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – №22. – С. 85-93.
2. Дульський О.О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні [Текст] / О.О. Дульський // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією. – 2012. – №1(27). – С. 108-116.
3. Ільєнок Т. В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід [Текст] / Т. В. Ільєнок // Юридична наука. – 2013. – №2. – С. 71-77.
4. Карпов Н. С. Боротьба з корупцією як умова протидії злочинності [Електронний ресурс]. Сайт Науково-практичного журналу Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2008. – № 19. – Режим доступу: [http://esteticamente.ru/portal/Soc\\_Gum/bozk/19.htm](http://esteticamente.ru/portal/Soc_Gum/bozk/19.htm)
5. Міняйло Н.Є. До питання про приведення законодавства України про боротьбу з корупцією до міжнародних стандартів [Текст] / Н. Є. Міняйло // Університетські наукові записки. – 2010. – № 4 (36). – С. 168-173.
6. Романюк Б.В. Світовий досвід створення та функціонування інституцій з попередження та боротьби з корупцією [Текст] / Б.В. Романюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2009. – №22. – С. 3-12.
7. Черемис І.В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І.В. Черемис [Текст] // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 3(12). – С. 110-118.
8. Шень Нянцзу Новый этап в борьбе с коррупцией [Текст] / Н. Шень // Китай. – 2013. – №3 (89). – С. 17-19.

