

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК-341.49:343.352

Бусол Олена Юрївна — заступник начальника відділу — керівник групи по боротьбі з корупцією Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України, кандидат юридичних наук

Вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу

У статті розглядається вплив деяких чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень в окремих країнах світу.

Ключові слова: спеціалізований антикорупційний орган, кримінальна відповідальність, профілактичні заходи, етичні норми, заробітна плата, державні службовці, антикорупційне законодавство.

Країнам, які в 2009 році за рейтингом Всесвітньої організації Транспаренсі Інтернешнл зарекомендували себе як найменш корумповані, вдалося створити ефективний механізм боротьби з корупцією. До таких країн можна віднести Нову Зеландію, Данію, Сінгапур, Швецію, Швейцарію, Фінляндію, Нідерланди, Австралію, Канаду, Ісландію, Німеччину, Великобританію, США, Францію.

Раніше до цього списку входили також Норвегія, Люксембург, Ірландія, Ізраїль, Австрія. Країнами з низьким рівнем корупції традиційно вважаються також Китай, Японія та Південна Корея.

Проблеми боротьби з корупцією у різних країнах світу висвітлювали у своїх працях дослідники І. Бочарников, І. Гайка, Г. Клеменчич, О. Крук, Р. Мауро, Я. Стусе, В. Чепелюк, І. Чубенко.

Досі у вчених колах немає визначення критеріїв, за якими можна було б порівняти між собою країни з однаковим рівнем корупції та надати перевагу певній системі подолання цього явища. Тому вважаємо

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

за доцільне визначити чинники, що найчастіше фігурують у наукових роботах з дослідження проблем корупції.

Аналізуючи праці українських та зарубіжних вчених з питань корупції, ми дійшли висновку, що основними показовими чинниками боротьби з корупцією у різних країнах світу є такі: наявність у державі спеціалізованого антикорупційного органу; існування кримінальної відповідальності за такі види злочину; активне залучення населення та громадян до заходів боротьби з корупцією; впровадження Етичного Кодексу або інших етичних норм для державних службовців; забезпечення високої заробітної плати державних службовців порівняно з іншими верствами населення; розробка та дієвість антикорупційного законодавства; політична воля уряду з проведення відповідних реформ.

Метою статті є дослідити вплив вказаних чинників боротьби з корупцією на її загальний рівень у країнах світу (за фактором сприйняття корупції населенням).

У багатьох країнах світу створені та функціонують спеціалізовані органи з різноманітними функціями, однак оцінити ефективність їх роботи, а також порівняти їх проблематично, насамперед з національних, культурних, правових, адміністративних особливостей кожної з них.

Спеціалізовані інститути по боротьбі з корупцією умовно можна поділити на:

1. Багатоцільові органи по боротьбі з корупцією.

Такі установи створили Гонконг, Сінгапур, Латвія, Литва, Австралія, Ботсвана, Уганда, Корея, Таїланд, Аргентина, Еквадор.

Ця модель є найбільш яскравим прикладом універсального підходу до вирішення проблеми корупції — сукупність у рамках однієї установи превентивної і репресивної функції. Установи, що належать до цього типу виконують завдання проведення слідчої діяльності, розробки політики у сфері боротьби з корупцією, аналітичної діяльності, допомоги у попередженні злочинів, взаємодії з громадянським суспільством, збору та аналізу інформації, моніторингу за ходом виконання програми по боротьбі з корупцією. При цьому у більшості випадків кримінальне переслідування є окремою функцією у межах таких органів та стримуючим фактором для вчинення злочинів (за умов надання спеціалізованому інституту необхідних повноважень і незалежності).

2. Інститути в структурі правоохоронних органів, які виконують превентивні, координаційні та дослідницькі функції, і включають спеціалізовані прокурорські служби (в Іспанії, Румунії і Хорватії); спеціалізовані поліцейські служби (у Бельгії, Норвегії, Угорщині, Великобританії, Німеччині).

До цього типу відносяться антикорупційні інститути різної спеціалізації: а) з проведення оперативно-розшукової діяльності; б) слідчі

підрозділи з кримінального розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією; в) які мають повноваження щодо проведення як оперативно-розшукової, так і слідчої діяльності щодо розслідування корупційних злочинів. Це правоохоронні органи. Вони є найбільш розповсюдженою моделлю антикорупційних органів у країнах Західної Європи.

3. Інститути з попередження корупції, розробки політики і координації зусиль у сфері боротьби з корупцією (у Франції, Словенії, Македонії, Албанії, Мальті, Сербії і Чорногорії, США, Індії, Філіппінах, Болгарії, Австрії, Бельгії, Данії).

Ця модель охоплює інститути, які виконують одну або декілька превентивних функцій: дослідження корупції як соціального явища; виявлення факторів, які сприяють корупції; моніторинг і координація заходів щодо виконання антикорупційних програм і планів дій; перегляд та підготовка правових актів у цій сфері; контроль у сфері конфлікту інтересів і декларування майна державними службовцями; вироблення і впровадження Кодексу етики; сприяння у проведенні навчання; консультування з питань етики на державній службі; підтримка міжнародного співробітництва і заходів щодо взаємодії з громадянським суспільством [1].

Разом з тим, зауважимо, що в Данії, Швеції та Фінляндії — найбільш благополучних країнах щодо корупції, немає спеціалізованих антикорупційних органів. Більше того, в цих країнах корупція не розглядається, як така, що представляє значну небезпеку для суспільства.

Наприклад, у Швеції не існує навіть будь-яких спеціальних урядових програм по боротьбі з корупцією. Відповідальність за корупційні злочини та хабарництво передбачена загальним шведським законодавством, зокрема, Кримінальним кодексом, Кодексом про судочинство, Актом про аудит та іншими законодавчими і підзаконними актами або нормами міжнародних організацій, насамперед, Інтерполом [2].

У Данії також не передбачено окремого пакету антикорупційних законів, однак, що стосується злочинів подібного роду, то відповідні статті включені до датського кримінального законодавства.

Данії притаманна інформаційна прозорість державних структур, які виносять рішення по тому чи іншому питанню, і свобода доступу преси до документів, на яких ці рішення засновані. У цій країні лише запроваджені ключові державні та приватні антикорупційні ініціативи, пов'язані з бізнесом та запропоновані суспільними організаціями.

Розроблена нами порівняльна таблиця 1. "Наявність чинників боротьби з корупцією у деяких країнах світу" свідчить, що спеціальні антикорупційні органи існують майже в усіх розвинутих країнах. Наше дослідження також показує, що у країнах-лідерах з подолання корупції є інститути по боротьбі з корупцією усіх типів, а також є такі країни,

Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)

які взагалі не мають спеціалізованих органів по боротьбі з цим явищем. Отже, не можна говорити про переваги одного типу спеціалізованого інституту по боротьбі з корупцією над іншими.

Таблиця 1.

Наявність чинників боротьби з корупцією у деяких країнах світу

Країна	Спеціальні антикорупційні органи	Кримінальна відповідальність за корупційні діяння	Етичний кодекс або правила держслужбовця	Висока заробітна плата державних службовців	Залучення населення та громадськості	Профілактичні заходи (попередження)	Відсутність поняття корупції, як загрози національним інтересам
Сінгапур	+	+	+	+	+	+	
Великобританія	+	+	+	+			
Н. Зеландія				+			
Данія	-	+		+		+	+
Швеція	-	+	+	+	+		+
Швейцарія				+			
Фінляндія	+	+		+	+		+
США	+	+	+	+		+	
Австралія	+			+			
Нідерланди	+	+	+	+		+	
Канада		+		+			
Ісландія	+	+					
Німеччина	+	+	+	+		+	
Франція	+	+		+		+	
Словенія	+	-	+			+	
Литва	+	+	+				
Латвія	+	+	+				
Іспанія	+						
Румунія	+	+					
Хорватія	+	+					
Норвегія	+	+		+			
Македонія	+	-				+	
Албанія	+	+				+	
Бельгія	+	+		+		+	
Ізраїль				+	+	+	
Китай		+		+	+	+	
Японія	+	+	+	+	+	+	
Австрія				+	+	+	
Росія	-	-		-			
Корея				+			
Україна	-	-		-			

Як бачимо, кримінальна відповідальність за корупційні діяння передбачена у переважній більшості країн. Виключення складають такі країни, як Росія, Україна та ті, в яких корупції практично не існує як вище — це Данія, Нідерланди і Швеція.

Щодо кримінальної відповідальності за корупційні діяння в інших країнах, то, наприклад, Кримінальний кодекс Канади прирівнює хабарництво до порушення Конституції та державної зради. Кримінальному покаранню підлягає як особа, яка отримала хабар, так і та, що дала його. Норми Конституційного права Канади направлені як проти залежності парламенту від бізнесу, так і проти використання депутатами службового положення в корисливих цілях [3].

Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США, як і в Канаді, піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, але й ті, хто їх дає. В Зводі Законів США чітко визначено, які категорії посадовців розуміються під особами, що одержують хабарі. Відповідальності за дачу хабара підлягають усі, хто дає, пропонує, обіцяє будь-що цінне публічному посадовцю або кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво, разом з працюючим, підлягає як колишній, так і майбутній службовець, який підлягає попередній перевірі [4].

В основі антикорупційної стратегії Китаю лежить превалювання репресивних засобів впливу. З цією метою в 2003 році був створений Антикорупційний комітет, який займається не тільки розслідуванням корупційних злочинів, за які передбачено смертну кару, але й виконує також виконавчі функції. Достатньо сказати, що цей Комітет “підвів під розстрільну статтю” біля 1200 чиновників різних рангів, частина з них покінчила життя самогубством. Понад 8 тисяч осіб з цих причин покинули країну.

Французьке законодавство приділяє більше уваги адміністративним, а не кримінальним заходам покарання. При цьому переслідується головна мета — недопущення “поєднання особистих фінансових інтересів та виконання посадових функцій державного службовця” [5].

У Кримінальному кодексі Фінляндії за здійснення державними посадовими особами злочинів передбачено різні покарання: від штрафу до 2 років позбавлення волі (зі звільненням від посади, заборонаю займати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від 2 місяців до 4 років при наявності обтяжуючих обставин). Вони призначаються за такими складами злочинів: отримання державною посадовою особою хабара або примус до її давання; зловживання посадовими повноваженнями; службовий підлог; фальсифікація доказів; підкуп з метою спонукання до давання невірних свідчень або навмисно невірною перекладу офіційного тексту тощо [2].

З 2001 року Фінляндія стає першою державою у світі за відсутністю корупції в державних органах. Ці досягнення підтверджені й іншими дослідженнями. За рік у Фінляндії розглядаються всього по декілька справ по обвинуваченню у хабарництві та щодо давання хабарів. При цьому за хабар вважають, наприклад, факт спеціально організованого обіду з представниками сторони, з якою проводиться зустріч. Суд вважає, що цей факт може підірвати довіру до організації, яку представляє організатор зустрічі, а також до офіційної влади. Подібне рішення Верховного суду одного разу стало прецедентом для визначення того, що можна вважати за хабар [6].

Японське законодавство кваліфікує як кримінальний злочин дії політиків, що лобіюють за винагороду від зацікавленої особи вигідне для неї рішення шляхом впливу на державних, муніципальних службовців, а також юридичних осіб з 50 % капіталу держави або місцевого самоврядування [4].

Отже, кримінальна відповідальність за корупційні діяння є обов'язковим чинником боротьби з цим явищем для всіх країн.

Залучення населення та громадських організацій активно проводять Сінгапур, Данія, США, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, Ізраїль, тобто розвинуті країни, які практично подолали корупцію.

Засоби масової інформації Фінляндії є одним з потужних факторів контролю, тому що після публікації матеріалів у засобах масової інформації одразу ж йде реакція уряду.

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапура — країни, яка показала блискучий приклад подолання корупції всім країнам світу, що є темою для окремого розгляду, полягає в “прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи здійснювати корумповані дії”. Це досягається за рахунок цілого ряду антикорупційних принципів, зокрема: 1) оплата праці державних службовців здійснюється відповідно до середньої заробітної платні успішно працюючих у приватному секторі осіб; 2) контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи і борги (прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні та розрахункові рахунки осіб, підозрюваних у порушенні Акту про запобігання корупції); 3) принциповість у справах про корупцію відносно високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів; 4) ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки [7].

В Швеції одним із наслідків модернізації країни став комплекс заходів, націлених на усунення меркантилізму. Відтоді державне регулювання стосувалося більше домашніх господарств, ніж приватних підприємств, і було засновано на стимулах (через податки, пільги

і субсидії), а не на заборонах і дозволах. Було відкрито доступ до внутрішніх державних документів і створено незалежну та ефективну систему правосуддя. Одночасно шведський парламент і уряд встановили високі етичні стандарти для адміністраторів і стали домагатися їхнього виконання. Через декілька років чесність стала соціальною нормою серед бюрократії. Зарплати високопоставлених чиновників спочатку перевищували заробітки робітників у 12—15 разів, проте з часом ця різниця знизилася до двократної. Сьогодні Швеція має один із найнижчих рівнів корупції в світі [7].

Заходам профілактики та попередження надається значна увага у Австрії, Бельгії, Данії, Нідерландах, Сінгапурі, США, Німеччині, Франції, Словенії, Македонії, Албанії, Бельгії, Ізраїлі, Китаї, Японії.

Так, в Австрії існує консультативна служба запобігання злочинності, яка має 143 регіональні бюро, в Бельгії — Вища профілактична рада, в Данії — Вища рада профілактики, до якої входить 46 організацій. В США в рамках Національної ради створено профілактичні служби, які об'єднують понад 100 громадських і державних організацій. Вони систематично аналізують стан справ у сфері запобігання злочинності та дають належні рекомендації урядовим структурам для ухвалення відповідних рішень [8].

Уряд Нідерландів надає підвищену увагу заходам, які направлені на запобігання та попередження корупції у державному апараті, особливо, у судових органах. У країні створена ефективна система нагляду за діяльністю представників судової влади, важливу роль в якій відіграє інститут добровільних інформаторів, які повідомляють правоохоронним органам про випадки підкупу посадових осіб, які стали їм відомі. Відповідно до законодавства країни встановлені суворі санкції до осіб, які займаються підкупом суддів. Особа, яка дає хабар або пропонує судді будь-які послуги з метою впливу на хід розгляду справи, підлягає тюремному ув'язненню на термін до 6 років або великому грошовому штрафу. Ці ж дії, направлені на лобювання конкретного рішення по кримінальній справі, караються позбавленням волі на строк до 9 років. Особи, які отримали хабар, відсторонюються від своїх обов'язків без права подальшої роботи в судових органах або перебування на державній службі і також переслідуються в кримінальному порядку [9].

Наявність у країні Етичних стандартів (Кодексів або правил держслужбовців), за результатами нашого дослідження, не є показовим чинником подолання корупції. Хоча, не можна не відмітити деякі позитивні приклади. Наприклад, у Фінляндії обов'язки й відповідальність чітко прописані і постійно контролюються, і це, на нашу думку, є важливим фактором успіху в попередженні корупції. Якщо міністр або уряд приймають рішен-

ня, які відрізняються від запропонованого відповідним чиновником, то чиновник може уникнути юридичної відповідальності, подавши письмову скаргу. Однак, чому в окремих країнах такі правила не працюють, є темою для окремого дослідження. Деякі вчені вважають, що при вивченні причин корупції у різних країнах світу варто враховувати також ментальність нації та її історичний досвід. Негативне відношення до корупції міститься також у культурних традиціях нації. Прикладом можуть слугувати країни Північної Європи, зокрема Данія, де протестантизм не дозволяє “красти” у держави, тому що в протестантській моралі закладено відповідальність кожного за Закон. Крім того, у Скандинавських країнах різні щодо рівня доходів верстви населення мають рівні соціальні можливості.

На основі проведеного дослідження, у тому числі, складеної нами порівняльної таблиці, можна з великою долею вірогідності стверджувати, що наявність антикорупційних органів не є панацеєю від вчинення корупційних діянь чиновниками.

Більш ефективною протидією цьому явищу є забезпечення високої заробітної платні державним службовцям (у порівнянні з іншими верстами населення).

Простежується пряма залежність між економічним рівнем розвитку країни та ступенем корупції в ній. Чим вище такий рівень, тим менше йдеться про корупцію.

Також важливим уявляється створення благополучними в плані корупції країнами заходів профілактики та попередження, а також наявність кримінальної відповідальності за такі злочини.

Для України досвід країн з наявністю таких чинників уявляється корисним, і таким, який бажано взяти до уваги, як позитивний приклад.

Безумовно, зарубіжний досвід боротьби з корупцією не може бути перенесений у вітчизняну законодавчу та правозастосовчу практику в повному обсязі. Однак, його використання у межах можливого, з урахуванням українського сьогодення, може принести позитивні результати в боротьбі з корупцією.

Список використаних джерел

1. Специализированные институты по борьбе с коррупцией : обзор моделей // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.oecd.org.
2. Международный опыт относительно предотвращения и противодействия коррупции // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=89917&cat_id=73427.
3. Гилевская М. А. Коррупция: национальные и международные средства противодействия. Передовые национальные антикоррупционные стратегии : уроки для России // [Електронний ресурс] / М. А. Гилевская. — Режим доступу : <http://kiev-security.org.ua/box/4/124.shtml>.

4. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] / В. Чепелюк . — Режим доступу : <http://uspishnaukraina.com.ua/uk/strategy/69/244.html>.
5. Бочарников И. В. Зарубежный опыт противодействия коррупции [Электронный ресурс] / И. В. Бочарников. — Режим доступу : <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/vestnikSF/2008>.
6. Финляндия на последнем месте по наличию коррупции // [Электронный ресурс]. — Режим доступу : <http://da.fi/33.html>.
7. Сингапурська стратегія боротьби з корупцією // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.
8. Корупція і організована злочинність — найбільше зло світової цивілізації // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://mndc.naiu.kiev.ua/krok/2001/17/17-2.htm>.
9. Коков Ю. А. Как победить коррупцию? / Ю. А. Коков // “Право и безопасность”. — 2006. — № 1—2 (18—19). — С. 12—17. — июнь.

В статье рассматривается влияние некоторых факторов борьбы с коррупцией на её общий уровень в отдельных странах мира.

The article deals with the examination of the impact of some factors of fight against corruption on its general level in some countries of the world.

Стаття надійшла до редакції журналу 22 березня 2010 року.