МІЖНАРОДНА ПРАКТИКА ЗАПОБІГАННЯ ТА БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ

Супрун-Ковальчук Т. М., Діденко Є. В.

ВСТУП

Для міжнародної спільноти проблема протидії корупції залишається однією з найактуальніших. Об'єктивні фактори її розвитку свідчать про те, що корупція створює суттєву небезпеку для життєдіяльності багатьох країн світу, натепер масштаби її поширення становлять загрозу для національної безпеки будь-якої країни. Тому на сучасному етапі розвитку, коли відбуваються кардинальні зміни у міжнародному політичному та суспільному житті, змінились погляди і на проблему протидії корупції. Завдання боротьби з корупцією на сучасному етапі розвитку суспільства розглядаються як загальнодержавні та пріоритетні. Зауважимо, що боротьба з корупцією вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій.

Чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це насамперед відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації. Саме тому виникає необхідність дослідження міжнародного досвіду запобігання корупції та боротьби з цим явищем, що і зумовлює актуальність нашого дослідження.

Значний внесок у розроблення практичних рекомендацій та інших теоретичних результатів дослідження здійснили такі відомі вчені, як: Л.В. Багрій-Шахматов, О.Ю. Бусол, О.О. Дудоров, А.П. Закалюк, М.І. Камлик, О.М. Костенко, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, А.І. Редька, Т.М. Супрун-Ковальчук, В.В. Топчій, М.І. Хавронюк та інші.

Основною метою нашого дослідження є наукове і теоретичне узагальнення міжнародної практики запобігання та боротьби з корупцією.

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». Кожна держава винаходить власні механізми боротьби з таким явищем, що проявляється у низці заходів державного впливу, які, як не дивно, є дієвими.

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.

1. Досвід боротьби з корупцією в Республіці Сінгапур

Питання корупції натепер існує практично в кожній державі і становить загрозу як для країн зі сталою економікою, так і для країн, що переживають економічну кризу. Світовий досвід протидії корупції досить багатий, однак суспільство так і не змогло справитися з цією серйозною проблемою. Навіть коли держави спрямовували зусилля на формування конструктивної антикорупційної політики в процесі побудови громадянського суспільства і воліли з нею боротися, то результати цієї роботи були не завжди позитивними та ефективними. Однак без постійної їй протидії корупція має властивість розширюватися. Ось чому все більш очевидним для будь-якої держави стає здійснення постійної антикорупційної політики, яка має стати самостійною функцією держави.

Аналізуючи сучасний стан боротьби з корупцією в Республіці Сінгапур, можемо стверджувати, що це є взірцевим показником до запозичення, що і зумовлює актуальність нашого дослідження.

Нині Сінгапур – жорстка авторитарна держава, що посідає лідируючі місця у світових рейтингах за відсутністю корупції, економічною свободою та рівнем розвитку. Звичайно, складно порівнювати таку маленьку державу з Україною, що має іншу історію й інші традиції. Але приклад Сінгапуру показує, як можна завдяки політичній волі, ефективній роботі спеціалізованої установи (Бюро з розслідування випадків корупції – БРВК) та антикорупційному законодавству всього за кілька років звести корупцію до дуже низького рівня.

Антикорупційна реформа, як складник соціально-економічних трансформацій, почалася з приходу до влади в 1959 р. прем'єр-міністра Лі Куана Ю. У 1965 р. він домігся того, щоб Сінгапур здобув незалежність від Британської імперії. До цього історичного факту Сінгапур був злиденною країною, яка імпортувала навіть прісну воду

і будівельний пісок. Держава перебувала у вкрай важкому економічному становищі і була наскрізь пронизана беззаконням[1].

Антикорупційне законодавство було досить слабким. Багато корупційних злочинів виявилися поза сферою його дії, а працівники правозастосовних органів не мали влади, що давала б їм можливість ефективно виконувати свої функції. Більше того, знайти докази злочинів було вкрай складно через неефективне законодавство та залучення величезної кількості чиновників у корупційну практику. Чиновники відкрито брали хабарі, що було частиною азіатського способу життя, передавали частину отриманих таким чином доходів вищим посадовим особам. Тіньовий сектор економіки за обсягом перевершував легальний. Організовані злочинні групи (тріади) фактично діяли відкрито[2].

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапуру полягає в прагненні мінімізувати умови, що створюють як стимули, так і можливості здійснювати корумповані дії та уникати за це покарання. Серед базових нормативно-правових актів, що формують правове забезпечення боротьби з корупцією, в тому числі у питаннях функціонування «Бюро з розслідування випадків корупції» (прийнятий 17 червня 1960 р.) у Сінгапурі – Акт про запобігання корупції (POCA, далі – Закон про запобігання корупції)[3].

Основними функціями цього незалежного органу є розслідування фактів корупції та інших кримінальних справ, пов'язаних з корупцією, в державному і приватному секторах економіки Сінгапуру. Установа займається перевіркою законності дій і рішень усіх посадових осіб; розглядом скарг громадян, що містять звинувачення в корупції і вимагають відшкодування збитків; розслідуванням випадків недбалості та байдужості, допущених державними службовцями; розслідуванням фактів зловживання службовим становищем та неналежного виконання службових обов'язків у разі підозри про наявність ознак корупції; дослідженням процедур роботи державного сектору з метою зведення випадків корупції до мінімуму. Бюро вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів для виявлення можливих «слабких місць» у системі управління.

---

[1] Сычева В.А. Труженики четырех «маленьких драконов» (Южная Корея, Тайвань, Сянган (Гонконг) и Сингапур.). Москва : Наука; Главная редакция восточной литературы, 1991. 135 с.

[2] Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. Москва : «Манн, Иванов и Фербер», 2013. 576 с.

[3] Prevention of Corruption Act. URL: https://www.cpib.gov.sg/legislation/prevention-corruption-act.

Крім того, одним із напрямів діяльності Бюро є запобігання корупції. З цією метою вивчаються методи роботи департаментів та державних органів для виявлення прогалин у наявній адміністративній системі, які могли б сприяти появі корупції, хабарництва та недобросовісної практики, і надсилає керівникам установ рекомендації щодо проведення заходів, спрямованих на усунення недоліків та запобігання корупції. Внаслідок авторитарних методів роботи БРВК уряд стримує прояви бюрократії, успішно здійснює запобігання корупції, а це, своєю чергою, забезпечує сприятливий інвестиційний клімат Сінгапуру[4].

Закон наділив службовців БРВК широкими повноваженнями в розслідуванні. Наприклад, ст. 15 Закону визначає такі повноваження співробітників БРВК: «директор й інший особливо уповноважений мають право заарештовувати без ордера будь-яку особу, підозрювану у вчиненні правопорушення, передбаченого цим законом, до якого є розумні претензії на підставі інформації з достовірних джерел; слідчі можуть обшукувати заарештовану особу і вилучати всі знайдені при ній речі за наявності доказів незаконної діяльності. Підозрювані особи жіночої статі можуть бути обшукані тільки слідчим жіночої статі; будь-яка особа, заарештована за такими мотивами, направляється до відділення Бюро або поліції».

У ст. 5 цього Закону закріплено визначення особи, винної у скоєнні корупційного правопорушення. Вона винна в корупції, коли сама чи у співучасті з іншою особою[5]: «незаконно підкупає, отримує або висловлює згоду на отримання будь-якої винагороди для себе чи іншої особи; незаконно дає, обіцяє або пропонує іншій особі винагороду, незалежно від того, у своїх чи сторонніх інтересах винагороджує чи підбурює іншу особу до дії або бездіяльності стосовно будь-якої справи, реальної чи задуманої».

У ст. 17 передбачено право прокурора давати дозвіл директору Бюро і його головному заступнику перевіряти «будь-які банківські рахунки, часткові рахунки та розрахункові рахунки», якщо є підозра у скоєнні правопорушення».

У ст. 18 закріплено повноваження службовців БРВК перевіряти банківські книжки державних службовців, а в ст. 19 – також їхніх дружин, дітей і агента, якщо це необхідно[6].

---

[4] Харичева М.С. Международный опыт борьбы с коррупцией: Сингапур. *КлЮИ МВД России*. 2011. № 3(25). С. 121–125.

[5] Prevention of Corruption Act. URL: https://www.cpib.gov.sg/legislation/prevention-corruption-act.

[6] Там само.

Законною практикою стало надання громадянами на вимогу слідчих потрібної їм конфіденційної інформації. Відмова від співпраці зі слідством і приховування інформації розглядаються як правопорушення і караються штрафом до 10 тис. дол. США або взяттям під варту на термін до року[7].

Бюро має три підрозділи: слідчий, довідково-інформаційний та допоміжний. Слідчий підрозділ найбільший, він відповідає за проведення операцій Бюро. Довідково-інформаційна та допоміжна служба Бюро відповідальні за відбір кандидатів для призначення на державні посади, їх подальше просування і навіть за підвищення кваліфікації державних службовців. Відбір кандидатів на державну службу конкурсний. Він схожий на процедуру видачі дозволів фахівцям-іноземцям для отримання ними громадянства Сінгапуру або на тендер підрядників на отримання державних контрактів. Довідково-інформаційна та допоміжна служба Бюро підтримується Дослідницьким об'єднанням, яке аналізує робочі операції схильних до корупції урядових відділів і виявляє ті слабкі місця в організації і регулюванні роботи підрозділів адміністрації, які є причиною корупції[8].

БРВК є частиною системи кримінального правосуддя та працює в тісній взаємодії з Генеральною прокуратурою і судами[9].

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. дол. США).

Якщо ж стосовно державного службовця надійшло завідомо неправдиве повідомлення щодо вчинення відповідних незаконних діянь, то особі, яка вчинила поширення недостовірної інформації, за завідомо неправдиві свідчення загрожує покарання у вигляді одного року ув'язнення або штраф у 10 тис. дол. США. Іноземні особи, яких викрили в корупції, позбавляються права здійснювати господарську діяльність на території Сінгапуру[10].

---

[7] Шмаль Л.М. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України.* 2015. № 2. С. 110–118.

[8] Сиротин А. «Лечение «заразной жадности»: борьба с коррупцией в Сингапуре». Сборник статей *«Мировой опыт борьбы с коррупцией. Можно ли его использовать в России?»* / под ред. П.С. Филиппова. Санкт-Петербург : Норма, 2010. 165 с.

[9] 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. 131 с. URL: http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/39972100.pdf.

[10] Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. Москва : «Манн, Иванов и Фербер», 2013. С. 238.

Особа, яка пропонує, дає або бере хабар від імені іншої людини, також підлягає покаранню в тому самому обсязі, якби вона діяла від свого імені.

Стосовно іноземців, викритих у корупційних проявах, застосовується не тільки штраф, а й позбавлення права на здійснення господарської діяльності на території Сінгапуру[11].

У реальності в Сінгапурі встановився авторитарний режим, завдяки якому лідер правлячої партії Лі Куан Ю втілив у життя вкрай непопулярні в середовищі чиновництва заходи щодо викорінення злочинності, свавілля влади та негативного явища корупції[12]. Відповідно, Бюро застосовує авторитарні методи дій, що цілком зрозуміло з огляду на стан держави. Примітним є те, що всі повноваження регламентовано законом, у тому числі виключена можливість свавілля співробітників Бюро. Це важливо, адже зловживання владою може зруйнувати всі позитивні напрацювання у встановленні довірчих відносин із суспільством у питаннях боротьби з корупцією[13].

У Сінгапурі щороку від державних службовців вимагають заповнення спеціальних форм для декларацій їхнього майна, активів і боргів. Зробивши відкритими всі дані щодо стану доходів, комерційних інтересів і фінансових операцій високопосадовців, система державного управління набула статусу прозорості політичних фінансів[14].

Уряд також вирішив, що представники державної влади мають отримувати такий дохід, щоб мотивація брати хабарі зникла. Сьогодні зарплати чиновників сягають 20–25 тис. дол. США на місяць, міністрам встановили платню до 100 тис. дол. США на місяць. Зарплата суддів досягла кількохсот тис. дол. на рік (у 1990-ті рр. – понад 1 млн дол. США). Одночасно жорстко контролюється, щоб охорона, автомобіль з водієм та інші витрати здійснювалися виключно за особисті гроші.

Починаючи з другої половини 1980 рр. уряд став працювати над «якістю» бюрократії. Уряд задумав зробити професію чиновника не тільки високооплачуваною, але й шанованою, престижною.

---

[11] Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. Москва : «Манн, Иванов и Фербер», 2013. С. 59.

[12] Секреты успеха Сингапура: 12 статей доктора Марка Хонга Тат Сун, Чрезвычайного и полномочного посла Республики Сингапур в России и Украине. Москва: 2000. С. 32

[13] Шмаль Л.М. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 117.

[14] Балакарєва І.М. Прозорість та відкритість державного управління як базовий міжнародно-правовий стандарт протидії корупції. *Корупція в Україні: питання протидії.* 2015. № 16. С. 54.

Керівництвом Сінгапуру в боротьбі з корупцією була зроблена ставка на принципи меритократії і базові канони конфуціанської етики. Через системний вплив на суспільну свідомість громадською думкою корупція стала розглядатися як загроза для успішного розвитку суспільства, авторитету держави на міжнародній арені.

Складником роботи на високий результат є традиції постійної підготовки та підвищення кваліфікації службовців. Кожен чиновник зобов'язаний проходити як мінімум 100 годин навчання на рік, у тому числі з проблематики антикорупційної політики держави. Вище державне керівництво, насамперед міністри, здобули солідну університетську освіту, вони цілком самодостатні люди, щоб не вдаватися до протиправних методів забезпечення свого матеріального благополуччя. Влада зробила все для того, щоб забезпечити високий рівень довіри до себе з боку громадян[15].

Наприклад, за допомогою реального електронного уряду тяганина в державних установах Сінгапуру була зведена до мінімуму. Запити в міністерства і відомства сінгапурці надсилають в електронному форматі. Суди працюють чітко і швидко. Є, наприклад, Суд малих скарг ("Small Claims Court"), який займається справами туристів, якщо їх раптом обдурили під час купівлі. Засідання суду призначають вже на наступний день. Немає ніякої тяганини та, відповідно, зникає привід давати хабар за прискорення процесу[16].

На основі викладеного вище можемо стверджувати, що навряд чи можливо відтворити сінгапурську антикорупційну стратегію цілком, позаяк місто-держава має свою неповторну історію, географічне розташування і особливості політичного управління. Порівнювати Україну з Сінгапуром і переймати його методи контрпродуктивно. Потрібно врахувати різні масштаби не тільки явища, але і держав. І як би прикро це не звучало, в масштабах України це нереально.

Якщо вести боротьбу з корупцією в Україні за збудованими в авторитарних умовах методами, то де гарантія того, що наші політичні лідери виявляться настільки ж послідовними, як їхні сінгапурські колеги? І що жителі України, більшість яких вважають корупцію нормою, нададуть їм підтримку? Адже проведення заходів з реальної протидії корупції в Україні вимагає не тільки політичної волі,

[15] Литвиненко В.І. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні. *Публічне право :* науково-практичний юридичний журнал. 2015. № 4. С. 179.

[16] Моисеев В.В. Как использовать международный опыт борьбы с коррупцией в России. *Политология: актуальные аспекты.* 2011. № 1. С. 117.

величезного адміністративного ресурсу і грошей, але і далеко не завжди додає популярності ініціаторам.

У Сінгапурі авторитарні методи працюють багато в чому завдяки щирому бажанню політичного керівництва протистояти корупції. Воно веде підкреслено скромний спосіб життя. Кожен засуджений у скоєнні корумпованих дій карається, незважаючи на розміри банківських рахунків і положення в суспільстві. В іншому випадку боротьба з корупцією – тільки видимість. А чи здатна на це нинішня українська влада?

2. Досвід боротьби з корупцією у США

Корупція як соціальне явище притаманна будь-якому суспільству, будь-якій державі, жодна країна у світі нині не може оголосити себе вільною від корупції. Однак окремим країнам світу вдається ефективно боротися з цим негативним явищем. На наш погляд, одним із перспективних у вивченні та імплементації для України є досвід Сполучених Штатів Америки. Особливу зацікавленість для України становить досвід цієї країни щодо захисту свідків у провадженнях про корупцію.

Сполучені Штати Америки створили дієву систему заходів адміністративно-правового впливу, спрямовану на протидію корупції, але не тільки в межах кордонів держави. Історичну роль у протидії корупції має Федеральний закон про боротьбу з корумпованими та такими, що перебувають під «рекетирським» впливом організаціями (Закон РІКО) 1970 р.

США займає лідируючі позиції в організації співпраці з антикорупційної діяльності на міжнародному рівні. Початок був ознаменований підписанням Закону «Про корупцію за кордоном» (англ. Foreign Corrupt Practices Act) – федерального закону США, прийнятого 1977 р., що відкрило новий етап у протидії корупції в країні і за її межами[17].

Саме у США у 1970 р. уперше у світі прийнято федеральний закон, що містив норми про захист свідків. Це був Закон про контроль над організованою злочинністю. Більшість штатів цієї країни мають власні програми захисту свідків, які забезпечують, як правило, менший захист, ніж федеральна програма. У 1982 р. Конгрес США прийняв федеральний закон «Про захист жертв злочинів та свідків», у преамбулі якого вказано, що нормальне функціонування системи кримінальної юстиції неможливе без «кооперації» з жертвами та свідками злочинів.

[17] Foreign Corrupt Practices Act. URL: http://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act.

Інший федеральний закон США 1984 р. «Про контроль за злочинністю» скасував «Титул» федерального закону 1970 р., істотно розширивши коло осіб, які підлягають державному захисту. Законодавством усіх штатів передбачений захист деяких «спеціальних категорій» жертв злочинів[18].

Відповідно до законодавства США Генеральний прокурор може переселити на нове місце проживання свідка й забезпечити його іншими засобами захисту, якщо йдеться про свідчення цього свідка на користь Федерального уряду чи Уряду штату в ході офіційного судового розгляду, що стосується організованої злочинності або іншого серйозного злочину, і якщо Генеральний прокурор визначає, що проти свідка у цьому розгляді може бути вчинено правопорушення, що припускає злочин із застосуванням сили. Генеральний прокурор може також переселити на нове місце проживання та забезпечити іншими засобами захисту членів сім'ї такого свідка або людини, близько з нею пов'язаної, якщо зазначені особи можуть наразитися на небезпеку у зв'язку з участю свідка в судовому розгляді. За рішенням генерального прокурора такому свідку можуть бути видані також нові документи, виплачені кошти на життєво необхідні витрати, в тому числі пов'язані із зміною місця проживання, надано допомогу в працевлаштуванні, застосовані інші заходи фізичного та соціального захисту, в тому числі заборона на розголошення інформації про таку особу та її місце проживання.

Керівну роль у антикорупційній діяльності відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію та методичне керівництво боротьби зі злочинністю в державі. Головним підрозділом Міністерства юстиції, яке безпосередньо здійснює боротьбу з організованою злочинністю, є ФБР[19].

Органами, які здійснюють антикорупційну діяльність у Сполучених Штатах, є: Національна рада по боротьбі з організованою злочинністю, Головне контрольно-фінансове управління, Спеціальний сенатський комітет з етики, Комітет зі стандартів службової поведінки посадових осіб палати представників, Управління з етики при уряді США. Діяльність державних службовців США регулюється «Принципами

[18] Окремі аспекти інтеграції досвіду США із протидії корупції у національне законодавство України. URL: http://com1.org.ua/okremi-aspekti-integracii-dosvidu-ssha-iz-protidii-korupcii-u-nacionalne-zakonodavstvo-ukraïni/.

[19] Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.

етичної поведінки урядовців і службовців» 1990 р. і Актом «Про етику поведінки державних службовців США» 1978 р.

До антикорупційних заходів США належать:

– постійний контроль за обов'язковим декларуванням фінансових доходів та видатків службовця за рік;

– кримінальна відповідальність не лише фізичних, а й юридичних осіб за корупційну діяльність;

– перевірка державних службовців на поліграфі;

– відсутність імунітету для посадових осіб будь-якого рівня, включно президента, сенаторів та конгресменів;

– заборона державним службовцям отримувати цінні подарунки;

– наявність інституту донесення про випадки корупції в органах державної влади, а також законодавчий захист цих осіб від звільнення та дискримінації відповідно до Закону «Про громадянські ініціативи» 1989 р.;

– діяльність спеціально призначеного співробітника в кожному відомстві виконавчої влади для здійснення координації та контролю за додержанням посадовими особами норм етичної поведінки;

– чіткий розподіл функцій між органами, які здійснюють антикорупційну діяльність;

– законодавча регламентація діяльності лобістів, що регулюється Законом «Про федеральне регулювання лобістської діяльності»;

– активна громадська діяльність, широке залучення діяльності неурядових організацій;

– безперешкодне висвітлення проблем корупції у засобах масової інформації;

– звітування політичних партій про фінансування передвиборчої кампанії[20].

Разом із тим 2016 рік був рекордним з точки зору правозастосування FCPA за всю історію його існування – 27 компаній заплатили близько 2,48 млрд доларів США у зв'язку з порушенням вимог FCPA. Своєю чергою дія FCPA поширюється на: «американські компанії, чиї акції котируються на американських біржах, або компанії, які зобов'язані подавати звітність до Комісії США з цінних паперів (Securities and Exchange Commission); бізнес-організації незалежно від форми власності (партнерства, корпорації, компанії з обмеженою відповідальністю, приватні підприємства), які

[20] Лалаян К.Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Налоговая политика и практика*. 2011. № 7 (103). С. 41.

створені відповідно до законодавства США або здійснюють свою діяльність на території США; фізичних осіб, які визнаються посадовими особами, працівниками, представниками зазначених вище бізнесорганізацій, а також фізичних осіб, які є резидентами США; неамериканські компанії, якщо їхні акції котируються на американській біржі або вони діють від імені американської компанії у зв'язку із вчиненням корупційного діяння»[21].

Отже, відкритість діяльності органів влади є основоположним принципом взаємодії державних службовців та населення. Активна позиція та зацікавленість громадськості щодо контролю за виконанням владних приписів сформована на рівні громадянського обов'язку, широка поінформованість про випадки корупційних дій та звітування високопосадовців щодо результатів розслідування справ та вжитих заходів запобігання.

Універсальних методів протидії корупції немає, тому кожна країна світу, виходячи зі своїх внутрішніх реалій, обирає власну стратегію і систему антикорупційних заходів. Проте позитивний досвід розробки та цілеспрямованої реалізації зарубіжних стратегій протидії корупції необхідно вивчати. Цей досвід неможливо і навіть небезпечно копіювати в нашій країні, тому що антикорупційні стратегії завжди реалізуються в умовах дії багатьох різноманітних чинників розвитку тих чи інших країн, які в інших країнах можуть діяти інакше або не працювати зовсім. Але успішний антикорупційний досвід зарубіжних країн показує, яких помилок не слід припускатись і в яких умовах які антикорупційні заходи стають більш ефективними. Облік такого зарубіжного досвіду, включаючи й рекомендації ГРЕКО, може дозволити нашій країні істотно знизити рівень корупції в усіх сферах діяльності за історично короткий період часу. Але для цього необхідна не лише політична воля, а й цілеспрямована, довгострокова спільна робота коаліції органів влади, приватного бізнесу, некомерційних організацій та громадян. Від цієї коаліції, як показує світовий досвід, будуть вимагатися постійні зусилля з моніторингу модифікацій корупції і на його основі настільки ж постійні зусилля щодо вирішення цієї складної і самовідтворювальної соціальної проблеми.

---

[21] Застосування антикорупційного законодавства США та Великої Британії до українських компаній. URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodne-pravo-investiciyi/zastosuvannya-antikorupciynogo-zakonodavstva-ssha-ta-velikobritaniyi-do-ukrayinskih-kompaniy.html.

3. Досвід боротьби з корупцією у Франції

У Франції антикорупційна діяльність покладається на:

1) Центральну службу запобігання корупції;

2) Організацію з боротьби проти відмивання грошей (ТРАСФІН);

3) Відділ з боротьби проти корупції при Управлінні боротьби проти економічних та фінансових злочинів;

4) Центральну дирекцію загального інформування;

5) Комісію з фінансової гласності політичного життя, що контролює майнове становище парламентаріїв;

6) Національну комісію з рахунків виборчих кампаній і фінансування політичних партій (наділена контрольними функціями);

7) Центральну рахункову Палату – лише щодо виявлення порушень. Усі ці структури є державними і фінансуються з бюджету, кожна служба працює у визначеній для неї сфері[22].

Основними видами діяльності Центральної служби запобігання корупції є збір інформації та консультування незалежних експертів з питань, пов'язаних із виникненням ризику корупції та справами про корупцію, за якими проводиться розслідування. Домінуюча частина обов'язків – це інформаційно-просвітницька діяльність і сприяння у розробці та прийнятті кодексів етики в організаціях державного і приватного секторів. Тобто відповідна служба не уповноважена розглядати справи про адміністративні або кримінальні правопорушення. У разі з'ясування фактів, що свідчать про можливий злочин, служба негайно передає цю справу Державному прокуророві[23].

В основі правового антикорупційного механізму сучасної Франції діють такі нормативні приписи: «заборону урядовим чиновникам поєднувати свою посаду з депутатським або сенатським мандатом і з будь-якою іншою професійною діяльністю в громадському або приватному секторі; після відставки міністри протягом шести місяців не мають права обіймати керівні посади в державних або приватних компаніях; відповідно до Статуту про державну службу (редакцій 1946 та 1992 р.) у разі вчинення корупційних дій особа позбавляється всіх привілеїв, включаючи вислугу років, відомчих пенсій тощо; визначення морально-етичним кодексом держслужби непрямого «заступництва» у будь-якій формі і його заборона, що має метою запобігти «поєднання

[22] Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. URL: http://www.pap.in.ua/1_2014/Korulia.pdf.

[23] Национальная антикоррупционная практика за рубежом. URL: http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1.

приватних фінансових інтересів з виконанням посадових функцій державного службовця»; Постанова уряду країни 1988 р. «Про публікацію актів політичних партій і даних про витрати на проведення виборчих кампаній, про обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв»; Закон «Про фінансування політичних партій» (1990), відповідно до якого введено обмеження на надання коштів, у тому числі на проведення виборчих кампаній політичними партіями від фізичних осіб або підприємств; Закон «Про запобігання корупції та прозорість процедур у державних і приватних організаціях», що передбачає проведення низки заходів, у тому числі створення Центральної служби запобігання корупції, запровадження суворіших і прозоріших правил фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній, укладення державних контрактів з метою підвищення прозорості у цій сфері і посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади; Закон Сегена 1995 р., що надає Рахунковій палаті право контролювати процес призначення на державну службу»[24].

Антикорупційні заходи Франції першочергово спрямовані на контроль діяльності державних службовців усіх рівнів влади спеціалізованими органами, що мають чіткий розподіл повноважень. Головною вимогою є прозорість процедур у державних і приватних організаціях, їх діяльності та фінансуванні. Підвищена увага приділена звітності політичних партій. Тобто у антикорупційній діяльності Франції центр контролю зміщений у бік діяльності високопосадовців і рішень, що приймаються ними.

1 червня 2017 року у Франції набув чинності новий антикорупційний закон – Sapin II. На відміну від попередньої версії, він спрямований на боротьбу з корупцією не тільки у Франції, а й за кордоном. Поява цього закону не випадкова, адже з-поміж десяти найбільших штрафів за порушення FCPA станом на 2016 рік три були сплачені саме французькими компаніями[25].

Важливою частиною Sapin II є те, що цей закон не просто забороняє корупцію, а й передбачає чіткі вимоги до наявних у компаніях програм з протидії корупції. Відповідно до закону керівництво французьких компаній є відповідальним за впровадження заходів, спрямованих на запобігання та попередження корупції та хабарництва. Це означає, що перевірити свої системи внутрішніх контролів доведеться навіть

[24] Тіньков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ ej14/txts/ Tinkov.pdf.

[25] Боротьба з корупцією в Україні по-французьки. URL: https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/expert/2017/fight-corruption-in-ukraine-french.html.

тим французьким компаніям, які вже підпадали під дію FCPA/UKBA і впровадили заходи для дотримання цих актів.

Водночас слід розуміти, що впровадження додаткових антикорупційних заходів буде корисним для компаній. Адже це не тільки знизить ризик санкцій за недотримання законодавства, а й допоможе зменшити розмір потенційного штрафу. Судовий досвід показує, що навіть якщо факти корупції мали місце, наявність ефективних контрольних систем сприймається світовими антикорупційними органами як пом'якшувальна обставина[26].

Проте GRECO на початку 2020 року закликає Францію покращити ефективність та практичне застосування загальних засад із запобігання корупції у системі виконавчої влади (президент Республіки, міністри, члени приватних офісів та старші державні службовці), а також у Національній поліції і Національній жандармерії. Про це йдеться в оприлюдненій доповіді GRECO[27]. Адже на тлі позитивних законодавчих рішень щодо забезпечення прозорості публічного життя та доброчесності чиновників все ще залишаються деякі «сірі зони», що потребують подальшої уваги.

Зокрема, GRECO вказує на необхідність доповнення кодексу поведінки міністрів, а також етичного статуту приватного офісу президента країни деякими вимогами щодо доброчесності та санкціями за порушення норм поведінки.

Доповідь також вказує на необхідність аналізу декларацій інтересів президента Республіки, а також членів уряду на момент набуття ними повноважень, щоб уникнути таких конфліктів інтересів. У доповіді рекомендується забезпечити більшу прозорість у контактах президента і чиновників з лобістами. Стосовно Національної поліції і Національної жандармерії у документі міститься заклик до необхідності затвердження всеохоплюючої стратегії із запобігання корупції.

Як результат ми можемо зробити висновок, що навіть провідні країни мають певні недоліки у формуванні антикорупційної політики, хоча активно працюють у заданому напрямі. Французький досвід дає можливість перейняти для України положення щодо впровадження у вітчизняне законодавство норм, які би регулювали запобігання корупції як у межах держави, так і за її межами.

---

[26] Боротьба з корупцією в Україні по-французьки. URL: https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/expert/2017/fight-corruption-in-ukraine-french.html.

[27] Франція має покращити протидію корупції – GRECO. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2852471-francia-mae-pokrasiti-protidiu-korupcii-greco.html.

ВИСНОВКИ

На основі викладеного вище можна зробити висновок, що вивчення міжнародного досвіду дає можливість проаналізувати та вдосконалити вітчизняне законодавство. Адже Україна, як досить корумпована держава, має низку негативних аспектів антикорупційного законодавства та механізму його реалізації, що ускладнює сам процес запобігання корупції.

У дослідженні стверджено, що не є можливим відтворення сінгапурської антикорупційної стратегії в Україні цілком, оскільки місто-держава має свою неповторну історію, географічне розташування і особливості політичного управління. Порівнювати Україну з Сінгапуром і переймати його методи контрпродуктивно. Потрібно врахувати різні масштаби не тільки явища, але і держав. І як би прикро це не звучало, в масштабах України це нереально. Якщо вести боротьбу з корупцією в Україні за збудованими в авторитарних умовах методами, то немає гарантій того, що наші політичні лідери виявляться настільки ж послідовними, як їхні сінгапурські колеги. Разом із тим більшість жителів України вважають корупцію нормою, адже проведення заходів з реальної протидії корупції в Україні вимагає не тільки політичної волі, величезного адміністративного ресурсу і грошей, але і далеко не завжди додає популярності ініціаторам.

Запропоновано впровадження норми про захист свідків (викривачів) корупційних правопорушень. За рішенням генерального прокурора такому свідку можуть бути видані також нові документи, виплачені кошти на життєво необхідні витрати, в тому числі пов'язані із зміною місця проживання, надано допомогу в працевлаштуванні, вжиті інші заходи фізичного та соціального захисту, в тому числі заборона на розголошення інформації про таку особу та її місце проживання.

Сформовано твердження щодо необхідності повернення «Етичного кодексу чиновника», яскравим прикладом використання якого є Франція, а також необхідності впровадження норм, спрямованих на боротьбу з корупцією не тільки в Україні, а й за кордоном (особливо в межах співпраці вітчизняних та міжнародних організацій, корпорацій).

АНОТАЦІЯ

У статті досліджується міжнародна практика запобігання та боротьби з корупцією. Незважаючи на очевидну актуальність розглядуваної тематики, в теорії та на практиці залишається значна кількість відкритих питань щодо боротьби з корупцією на міжнародному рівні. У дослідженні ми вивчаємо досвід боротьби з корупцією в Республіці Сінгапур, Сполучених Штатах Америки та Франції. Розглядаються основні положення запобігання корупції у цих країнах та можливі заходи, які доцільно впровадити в Україні.

За результатами дослідження пропонується низка комплексних заходів практичного характеру. Запропоновано впровадження норми про захист свідків (викривачів) корупційних правопорушень, повернення «Етичного кодексу чиновника», а також необхідності впровадження норм, спрямованих на боротьбу з корупцією не тільки в Україні, а й за кордоном.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сычева В.А. Труженики четырёх «маленьких драконов» (Южная Корея, Тайвань, Сянган (Гонконг) и Сингапур.). Москва : Наука; Главная редакция восточной литературы, 1991. 135 с.

2. Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. Москва : «Манн, Иванов и Фербер», 2013. 576 с.

3. Prevention of Corruption Act. URL: https://www.cpib.gov.sg/legislation/prevention-corruption-act.

4. Харичева М.С. Международный опыт борьбы с коррупцией: Сингапур. *КлЮИ МВД России*. 2011. № 3(25). С. 121–125.

5. Prevention of Corruption Act. URL: https://www.cpib.gov.sg/legislation/prevention-corruption-act.

6. Шмаль Л.М. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 2. С. 110–118.

7. Сиротин А. «Лечение «заразной жадности»: борьба с коррупцией в Сингапуре». Сборник статей *«Мировой опыт борьбы с коррупцией. Можно ли его использовать в России*?» / под ред. П.С. Филиппова. Санкт-Петербург : Норма, 2010. 165 с.

8. 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. 131 с. URL: http://www.oecd.org/dataoecd/7/9/39972100.pdf.

9. Секреты успеха Сингапура: 12 статей доктора Марка Хонга Тат Сун, Чрезвычайного и полномочного посла Республики Сингапур в России и Украине. Москва : 2000. 174 с.

10. Балакарєва І.М. Прозорість та відкритість державного управління як базовий міжнародно-правовий стандарт протидії корупції. *Корупція в Україні: Питання протидії.* 2015. № 16. С. 55–71.

11. Литвиненко В.І. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні. *Публічне право:* науково-практичний юридичний журнал. 2015. № 4. С. 175–181.

12. Моисеев В.В. Как использовать международний опыт борьбы с коррупцией в России. *Политология: актуальные аспекты*. 2011. № 1. С. 115–120.

13. Foreign Corrupt Practices Act. URL: http://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act.

14. Окремі аспекти інтеграції досвіду США із протидії корупції у національне законодавство України. URL: http://com1.org.ua/okremi-aspekti-integracii-dosvidu-ssha-iz-protidii-korupcii-u-nacionalne-zakonodavstvo-ukraini/.

15. Беззуб І. Антикорупційна політика в Україні. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1260:antikoruptsijna-politika-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350.

16. Лалаян К.Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции. *Налоговая политика и практика*. 2011. № 7 (103). С. 40–44.

17. Застосування антикорупційного законодавства США та Великої Британії до українських компаній. URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodne-pravo-investiciyi/zastosuvannya-antikorupciynogo-zakonodavstva-ssha-ta-velikobritaniyi-do-ukrayinskih-kompaniy.html.

18. Коруля І.В. Зарубіжний досвід у сфері протидії корупції та можливість його використання в Україні. URL: http://www.pap.in.ua/1_2014/Korulia.pdf.

19. Национальная антикоррупционная практика за рубежом. URL: http://www.crime.vl.ru/index.php?p=3642&more=1.

20. Тіньков А.Л. Особливості протидії політичній корупції в країнах ЄС. URL: http://www.academy.gov.ua/ej/ ej14/txts/ Tinkov.pdf.

21. Боротьба з корупцією в Україні по-французьки. URL: https://www2.deloitte.com/ua/uk/pages/press-room/expert/2017/fight-corruption-in-ukraine-french.html.

22. Франція має покращити протидію корупції – GRECO. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-world/2852471-francia-mae-pokrasiti-protidiu-korupcii-greco.html.

Information about the authors:

Suprun-Kovalchuk T. M.,
Ph.D., Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Criminal Law
and Criminology
University of the State Fiscal Service of Ukraine
31, University str., Irpin, Kyiv region, Ukraine

Didenko E. V.,
Ph.D.,
Associate Professor of Rights Department
Academy of Recreational Technologies and Law
30, Vinnychenko str., Lutsk, Ukraine

DOI https://doi.org/10.30525/978-9934-588-43-3/2.20