

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ**  
**СПРАВ**

**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїстики**  
**Факультет № 6**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

навчальної дисципліни «**Організаційно-правові засади запобігання та протидії корупції**» вибіркових компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти

**262 Правоохоронна діяльність**

за темою № 6 – «**Зарубіжний досвід організаційно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції**».

**Харків 2023**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року № 7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Професор кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, доктор юридичних наук, професор Синявська Олена Юхимівна

**Рецензенти:**

1. Завідувач кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки навчально-наукового інститута права Сумського державного університету, к.ю.н., доцент Ільченко О.В.
2. Професор кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування, к.ю.н., доцент Іванцов В. О.

### План лекції

1. Європейський досвід у сфері запобігання та протидії корупції як основа удосконалення антикорупційної стратегії України.
2. Особливості антикорупційного стратегії та антикорупційного законодавства США, Японії, Південної Кореї.
3. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення запобігання та протидії корупції. Перспективи його впровадження в Україні.
4. Міжнародно-правові засади та механізми запобігання та протидії корупції.

### Література

#### Основна

#### *Нормативно-правові акти*

1. Загальна декларація прав людини : міжнародний документ прийнятий і проголошений резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10.12.1948 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text).
2. Конвенція ООН проти корупції: міжнародний документ від 31.10.2003 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
3. Конституція України від 28.12.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
4. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS 173 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text).
5. Міжамериканська конвенція проти корупції : конвенція ООН від 29.03.1996 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998\\_089](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/998_089)
6. Модельний закон про боротьбу з корупцією (прийнятий на XIII пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав-учасниць СНД), постанові № 13-4 від 03.04.1990) // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/997\\_998](http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/997_998).
7. Про двадцять принципів боротьби з корупцією [Електронний ресурс] : резолюція (97) 24 прийнята Комітетом міністрів на 101 сесії 11.06.11997 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994\\_845](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_845)
8. Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих компаній [Електронний ресурс] : рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № Рес (2003) 4 від 08.04.2003 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_867](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_867)

9. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців // Офіційне інтернет Представництво Комітету з питань запобігання і протидії корупції. URL : [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352)

10. Спільні Перший та Другий раунди оцінювання. П'ятий Додатковий звіт про виконання рекомендацій Україною. Для затвердження GRECO на 68 пленарному засіданні (Страсбург, 15-19 червня 2015 року) / Оціночні звіти Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) щодо стану корупції в Україні // Офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: [http://old.minjust.gov.ua/anti\\_corruption\\_grecorep](http://old.minjust.gov.ua/anti_corruption_grecorep)

11. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) : Міжнародний документ Ради Європи від 05.05.1998 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_144](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_144)

12. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : міжнародний документ від 04.11.1999, ратифікація від 16.03.2005 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text).

13. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів, та прокурорів [Електронний ресурс] : Звіт за результатами оцінки Україна, ухваленого на 76-му пленарному засіданні GRECO (Стразбург, 19-23 червня 2017 року) // Офіційний сайт Національного агентства в з питань запобігання корупції. URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

### ***Основна література***

14. Настюк В. Я., Синявська О. Ю., Мартиновський В. В., Іванцов В. О. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення: підручник / за заг. ред. В. Я. Настюка. Харків: Право, 2019. 512 с.

### ***Додаткова література***

15. Боднарчук О. Г. Сінгапурська модель боротьби з корупцією – приклад застосування ефективної антикорупційної стратегії в Україні. URL : [http://www.lsej.org.ua/2\\_2014/13.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2014/13.pdf).

16. Скомаров О. В. Досвід Сінгапуру та Гонконгу щодо функціонування спеціальних антикорупційних органів та можливість його застосування в Україні. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 4. С. 90–96.

17. Трепак В. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1 (21). С. 193–200.

## Текст лекції

### Вступ

В ході викладання лекції на тему «Зарубіжний досвід організаційно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції» передбачається розгляд сучасної зарубіжної правової парадигми запобігання та протидії корупції, позитивного досвіду нормативно-правового забезпечення запобігання і протидії корупції у зарубіжних країнах, зокрема Європейських країн, США, Китаю, Південної Кореї та Сингапуру. Окрему увагу приділено міжнародним стандартам запобігання та протидії корупції в Україні, а також перспективам інституційного забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

### 1. Європейський досвід у сфері запобігання та протидії корупції як основа удосконалення антикорупційної стратегії України

Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні, можливе лише за умови вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби із цим вкрай негативним соціальним явищем, в першу чергу успішно діючих в інших країнах політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції. Виділення та вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію хабарництву та корупції, що довели на практиці свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції.

Проаналізуємо досвід країн, що досягли певного успіху в цій сфері:

**Великобританія.** Високі стандарти громадянської поведінки в Британії є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін та ефективнішого соціального контролю за державними службовцями. Ця країна має найдавніші традиції боротьби з корупцією. Система антикорупційних механізмів тут врегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 році, закони про попередження корупції - в 1906 і 1916 роках були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони вимагають від посадових осіб доводити свою невинність.

Друга особливість -- це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов'язаних з лобіюванням і купівлею політичного впливу, проблем, створених зміною границь приватної і державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 року. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами

фірм, що прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, що працюють в тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в уряді та інші аспекти громадського життя. За результатами роботи Комітету палата Громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити сторонні заробітки членів парламенту.

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

Генеральна лінія німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб в результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державним службовцем своїм посадовим становищем.

Серед антикорупційних механізмів, які запроваджуються в Німеччині, слід назвати намір створити реєстр корумпованих фірм. У даному разі Німеччина йде шляхом іноземного досвіду, зокрема ізраїльського. Його суть полягає в тому, що фірма, яка включена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, стає об'єктом більш пильної уваги з боку правоохоронних органів.

Напевно найбільш ефективною є система політичних і правових механізмів боротьби з корупцією *Італійської Республіки*, де над вирішенням цієї проблеми тісно взаємодіють громадські організації та державні установи.

Парламент цієї країни заснував спеціальну Генеральну Раду по боротьбі з організованою злочинністю. Поряд з Генеральною Радою засновані окружні управління по боротьбі з організованою злочинністю та мафією і окремо – Державне управління по боротьбі з мафією.

До завдань даного колегіального органу входять: розробка стратегії по боротьбі з організованою злочинністю та визначення мети для кожного поліцейського формування окремо; раціоналізація ресурсів та коштів, відведених для організації боротьби з організованою злочинністю, а також періодична перевірка досягнутих результатів в їх зв'язку з встановленими напрямками діяльності та, якщо необхідно, прийняття відповідних директив, спрямованих на усунення недоліків або неефективних дій.

Причому вся ця діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Зазначене управління надає можливість для участі в роботі інститутам соціального контролю. В цьому плані в 1993 році під тиском громадськості був прийнятий закон "Про угруповання мафіозного типу", який встановив сувору відповідальність за входження до злочинної організації типу мафія. Закон цей було включено до нового кримінального кодексу Італії

окремою нормою: "Кожний, хто є членом злочинного угруповання мафіозного типу, у склад якого входить троє та більш чоловік, карається позбавленням волі строком від 3 до 6 років".

Нове законодавство визначає конкретні ознаки, які притаманні мафіозним угрупованням, зокрема: залякування та підкорення силою інших людей, нав'язування їм "закону мовчання" та кругової поруки з метою вчинення кримінальних злочинів, встановлення прямого або непрямого правління і контролю за різного роду економічною діяльністю, отримання незаконних прибутків та незаконних пріоритетів в такій діяльності для себе та інших осіб, а також протистоянню вільного волевиявлення при голосуванні.

За цим законом відповідальність за вчинення злочину суттєво посилюється, якщо мова йде про входження в озброєне мафіозне угруповання. Озброєним вважається таке мафіозне угруповання, члени якого "володіють можливістю користуватись зброєю або вибухівкою для досягнення мети угруповання". При цьому не важливо, знаходиться зброя на руках у мафіозі, чи схована в тайниках. Передбачені жорсткі покарання для мафіозі за фінансування легальної економічної діяльності за рахунок коштів, здобутих злочинним шляхом, в тому числі прибутку від легалізації "брудних грошей".

Застосування нового закону "Про угруповання мафіозного типу" здійснюється також під контролем громадськості та органів представницької демократії, що дало змогу внести дестабілізацію в ряди мафії. Однією з форм такого контролю є заслуховування звітів Міністра внутрішніх справ у парламенті республіки два рази на рік. Такі багатоаспектні зусилля суб'єктів політики та італійської юстиції мають позитивні результати. З 1993 року до цього часу заарештовано більш, як 3500 членів мафіозно-злочинних угруповань.

Водночас це стало можливим завдяки реальному втіленню в політико-правове поле Італії принципів розподілу влад, незалежності судової влади від урядового впливу та втручання інших гілок влади. Завдяки цьому Італійська судова система є найважливішою із трьох гілок влади в системі механізмів боротьби з корупцією. В Конституції Італії втілено політичне рішення про надання Верховній Раді суддів виключних прав на заохочення та покарання суддів. Дві третини членів Ради обираються судьями, і одна третина - політичними партіями. Крім того, адміністративні комісії мають статус судів, а Конституція передбачає адміністративне провадження з деяких кримінальних справ. Дієвим антикорупційним механізмом слід визнати також те, що судді, прокурори і слідчі вважаються членами однієї професії і регулярно міняються ролями. Кожна прокуратура є автономною. Кожний прокурор має такі ж гарантії незалежності, як і судді.

## 2. Особливості антикорупційної стратегії та антикорупційного законодавства США, Японії та Південної Кореї

**США.** Накопичено практично найбільший досвід боротьби з корупцією. Організована злочинність тут вперше стала предметом обговорення на "високому рівні" ще у 1929 році, коли її вивченням займалась так звана "Комісія Цікершема". З того часу ця проблема знаходиться в центрі уваги комісій, комітетів та підкомітетів, що створювались згідно з рішенням конгресу чи президента, які в результаті довгого та ретельного вивчення різних аспектів боротьби з організованою злочинністю та корупцією розробляли рекомендації, які були покладені в основу федеральних законів.

Важливим організаційним заходом, здійсненим урядом США, було створення в червні 1970р. "Національної ради по боротьбі з організованою злочинністю", головним завданням якої є розробка загальнонаціональної програми дій. Керівну роль в діяльності по боротьбі з організованою злочинністю відіграє Міністерство юстиції США, яке розробляє національну стратегію боротьби зі злочинністю в країні та здійснює методичне керівництво цією роботою. Головним підрозділом Міністерства юстиції, на яке безпосередньо покладена боротьба з організованою злочинністю, є Федеральне бюро розслідувань (ФБР).

В законодавстві США поняття корупції посадовців визначено достатньо широко. Воно включає ряд протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: 1) "Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями"; 2) "Посадовці і службовці по найму"; 3) "Здирство і погрози"; 4) "Вибори і політична діяльність".

Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, але і ті, хто їх дає. В Зводі Законів детально вказано, які категорії посадовців розуміються під особами, що одержують хабарі. Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, хто дає, пропонує, обіцяє щонебудь цінне публічному посадовцю або кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

Законодавство США, як і **Японії**, передбачає обмеження ділової активності колишніх державних посадовців після звільнення з органів державної влади.

Японський досвід боротьби з корупцією доводить, що відсутність єдиного кодифікованого акту, направлено на боротьбу з корупцією, не перешкоджає ефективному вирішенню проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах.

Особливе значення японський законодавець додає заборонам відносно політиків, державних і муніципальних службовців. Вони, зокрема, торкаються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника відносно приватного бізнесу як під час служби, так і після звільнення.

Як і в *Сінгапурі*, японський законодавець встановлює суворі обмеження фінансування виборчих кампаній, партій і інших політичних організацій, вводить жорстко регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, політичних фондів, встановлює суворий порядок



фінансової звітності. Порушення положень закону тягне за собою застосування санкцій.

Японський законодавець кваліфікує як кримінальний злочин дії політиків, що пробивають 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.

В Японії, як і в багатьох країнах, одним з найголовніших напрямів боротьби з корупцією є кадрова політика. Японським державним службовцям гарантована гідна оплата праці. Велику увагу японський законодавець приділяє етичній поведінці політиків і службовців. Так, з квітня 2000р. в країні діє Закон “Про етику державних службовців”, а так само затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця і норми адміністративних покарань за їх порушення. В етичних правилах державного службовця даються визначення “зацікавленої особи” і докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення вимог закону.

В квітні 2001 р. в Японії набув чинності Закон "Про розкриття інформації". Цей акт гарантує громадянам право на доступ до офіційної інформації, що є у урядових установах, і можливість подати апеляцію в Раду з контролю за розкриттям інформації в тому випадку, якщо уряд вирішить не розкривати певну інформацію. Ці умови дозволили громадським організаціям викрити декілька випадків корупції.

Таким чином, в Японії пріоритетними у сфері боротьби з корупцією стали: 1) заходи політичної економії (підзвітність політичного керівництва, реформа фінансування політичних партій і кампаній); 2) реформа державної служби (гідна оплата праці, система стимулів); 3) забезпечення громадських свобод (система соціально-правового контролю і моральної дії на політиків з боку громадського суспільства).

Існує досить поширена думка, що корупцію можна перемогти за допомогою сильної держави, диктатури, репресій. Проте досвід *Китаю*, де показові розстріли урядовців, що прокралися, давно стали “справою звичайною” , підтверджує зворотне. Репресивні заходи при уявній ефективності навряд чи дадуть бажаний результат – хабарників, якщо і зменшиться, то не набагато, а суми хабарів автоматично злетять до небес як платня за підвищений ризик. В усякому разі, в Китаї справа йде саме так – всіх не перестріляєш. Крім того, репресивні заходи можуть привести до різкого посилення однієї з “корпорацій чиновництва” – правоохоронних органів, які отримають монопольне право вирішувати, кого страчувати, а кого милувати, зі всіма впливаючими звідси наслідками.

Демократичний режим хоча і не гарантує свободу від корупції взагалі та хабарництва, зокрема, але, принаймні, забезпечує більше можливостей для боротьби з нею. По-перше, конкуренція партій викриває корупцію правлячої верхівки. По-друге, свобода слова дозволяє пресі контролювати державних службовців. Громадянське суспільство, як інститут властивий демократичному режиму, здатний підвищити ефективність діяльності незалежних комісій по боротьбі з корупцією. Успішно подібні органи функціонують у Гонконгу, Сінгапурі, Малайзії, Тайвані.

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

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

**Сінгапур.** Антикорупційна політика вражає своїми успіхами. Її центральною ланкою є постійно діючий спеціалізований орган по боротьбі з корупцією - Бюро по розслідуванню випадків корупції, яке володіє політичною і функціональною самостійністю. Цей незалежний орган розслідує і прагне запобігати випадкам корупції в державному і приватному секторі економіки Сінгапура. Бюро перевіряє випадки зловживань серед державних чиновників і повідомляє про них відповідні органи для вживання необхідних заходів. Бюро вивчає методи роботи потенційно схильних до корупції державних органів з метою виявлення можливих слабкостей в системі управління та у випадку необхідності рекомендує вжити відповідних заходів главам цих відділів.

Головна ідея антикорупційної політики Сінгапура полягає в "прагненні мінімізувати або виключити умови, що створюють як стимул, так і можливість особи здійснення корумпованих дій". Це досягається за рахунок цілого ряду антикорупційних принципів, зокрема: 1) оплата праці державних службовців згідно формулі, прив'язаній до середньої заробітної платні успішно працюючих в приватному секторі осіб; 2) контрольована щорічна звітність державних посадовців про їх майно, активи і борги; прокурор має право перевіряти будь-які банківські, акціонерні і розрахункові рахунки осіб, підозрюваних в порушенні Акту про запобігання корупції; 3) велика строгість в справах про корупцію саме відносно високопоставлених урядовців для підтримки морального авторитету непідкупних політичних лідерів; 4) ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки. Боротьба з корупцією є одним з ключових чинників економічного успіху Сінгапура.

Отже, як видно, за кордоном антикорупційне законодавство розвивається у бік використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових) і з акцентом на попередження.

Проведений аналіз особливостей боротьби з корупційними злочинами в Японії, Сінгапурі, Південній Кореї, Італії, США та інших країнах дозволяє сформулювати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, розвиток якої необхідний в сьогоdnшній Україні.

1) Сильна політична воля вищого керівництва держави до боротьби з корупцією і сформована на її основі єдина державна політика в області боротьби з корупцією, яка б включала комплекс заходів державного, політичного,

економічного, соціального і правового характеру. Ні законодавчі, ні адміністративні, ні будь-які інші заходи, що направлені на протидію корупції не можуть бути ефективними, якщо немає політичної волі на всіх рівнях влади.

2) Організований соціальний контроль з боку громадянського суспільства за всією системою державного адміністрування (неодмінною умовою для цього є створення атмосфери прозорості) і забезпечена можливість порушення в цих рамках кримінального переслідування правопорушників. Важливу роль тут відіграють дійсно незалежні засоби масової інформації.

3) Незалежність судової влади. Такий підхід всебічно ілюструє правоохоронна система Італії, США, Великобританії, Франції та інших країн.

4) Жорстка підзвітність осіб, які наділені владними повноваженнями, перед реально незалежним органом, що здійснює моніторинг чистоти діяльності державних службовців, а також наділений повноваженнями по притягненню до відповідальності посадовців незалежно від їх місця в ієрархічній структурі влади.

### **3. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення запобігання та протидії корупції. Перспективи його впровадження в Україні.**

Як свідчать результати аналізу зарубіжного досвіду в сфері протидії корупції, ефективним шляхом подолання корупції в Україні є вирішення проблеми інституційного забезпечення антикорупційної діяльності.

Прийняті останнім часом міжнародні договори вимагають від держав-учасниць заснувати спеціалізовані органи для боротьби і запобігання корупції. Так, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції вимагає наявності двох типів антикорупційних інституцій:

- орган або органи, що запобігають корупції;
- орган або органи, які спеціалізуються на боротьбі з корупцією.

Аналогічну позицію з цієї проблеми має і Рада Європи, яка пропонує членам Ради та іншим державам створити спеціалізовані органи по боротьбі проти корупції.

З метою вироблення шляхів реалізації норм цих міжнародно-правових актів і відповідних рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) в Україні нами проаналізовано зарубіжний досвід антикорупційної діяльності та відповідні моделі спеціалізованих інституцій по боротьбі з корупцією.

Розглядаючи створення в Україні Антикорупційного органу, необхідно проаналізувати функції відповідних зарубіжних спеціалізованих інституцій, які реалізуються за певними напрямками, а саме:

- розроблення політики, аналітичні дослідження, моніторинг і координація антикорупційної діяльності;
- здійснення заходів щодо запобігання корупції у структурах влади;

- забезпечення освітньої і просвітницької функцій;
- розслідування і кримінальне переслідування осіб, що вчинили корупційні злочини.

Проведений нами порівняльний аналіз дозволяє зробити узагальнення та виділити наступні *типи спеціалізованих державних органів, які забезпечують протидію корупції у тій чи іншій країні*:

1. Багатоцільові інституції, що мають як правоохоронні повноваження, так і виконують превентивні функції.
2. Служби боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів.
3. Інституції, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції та формують антикорупційну політику держави і координують зусилля державних органів, спрямовані на подолання цього явища.

Багатоцільові інституції є прикладом комплексного підходу та зосередження в межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби з корупцією: формування антикорупційної політики; аналітична діяльність; організаційна і технічна допомога в питаннях попередження корупційних проявів; взаємодія з громадянським суспільством та інформування населення щодо результатів антикорупційної діяльності; моніторинг стану, розслідування та кримінальне переслідування закорупційні злочини. Така модель успішно реалізована у Гонконзі (Національний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю), Латвії (Бюро із запобігання та боротьби проти корупції), Литві (Спеціальна служба розслідувань) та деяких інших країнах.

Різні форми спеціалізованих інституцій протидії корупції існують у структурі правоохоронних органів. Здебільшого вони створюються в підрозділах поліції, які відповідають за виявлення і розслідування корупційних проявів, або в органах прокуратури. Ця модель достатньо широко використовується в країнах Західної Європи, а саме: Бельгії (Центральне управління боротьби з корупцією), Іспанії (Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних з корупцією), Норвегії (Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища) та деяких інших країнах. До цієї категорії також можна віднести і служби з вузькою юрисдикцією виявлення і розслідування корупції серед співробітників правоохоронного відомства. Характерний прикладом такої структури може слугувати створений у поліції Німеччини Департамент внутрішніх розслідувань.

Спеціалізовані інституції, завданням яких є запобігання корупції, включають у себе служби, які виконують одну або декілька превентивних функцій. Зокрема, ними проводяться аналітичні дослідження, здійснюється розробка напрямів і координування діяльності у сфері боротьби з корупцією, навчання персоналу і надання консультацій різним відомствам щодо реалізації антикорупційної політики тощо.

Ці органи також виконують спеціальні контрольні функції, а тому наділяються особливими повноваженнями. Так, відомства, які здійснюють контроль за деклараціями про доходи посадових осіб, мають право доступу до

конфіденційної інформації чи використовують інші можливості для отримання необхідної інформації.

Прикладом інституцій, створених за цією моделлю, можуть слугувати Албанія (Антикорупційна моніторингова група), Македонія (Державна комісія запобігання корупції), Мальта (Постійна комісія проти корупції), США (Управління з урядової етики), Франція (Центральна служба із запобігання корупції) та інші.

Створення антикорупційних інституцій у структурі поліції: варто взяти за основу моделі, що діють в органах поліції Бельгії та Норвегії. Так, у зв'язку з прийняттям у Бельгії Федерального плану забезпечення державної безпеки, який включав положення про державну політику боротьби проти корупції, було створено Центральне управління боротьби з корупцією (провідний орган) (Office Central pour la Repression de la Corruption – OCRC – ОЦРК).

З метою розмежування повноважень між ОЦРК та іншими поліцейськими службами, Міністерство юстиції Бельгії опублікувало меморандум, згідно з яким відповідальність за розслідування справ щодо корупції було покладено на федеральну поліцію. На практиці розслідуванням таких справ займається спеціалізована служба федеральної поліції, тобто ОЦРК. Крім того, поліцейські служби обох рівнів (федеральні та регіональні) використовують єдину базу даних, у якій міститься відповідна інформація. До неї включені всі справи, розглянуті ОЦРК, і вона поповнюється за рахунок справ, переданих регіональними відділеннями поліції до провадження ОЦРК.

ОЦРК є структурним підрозділом управління Генерального комісаріату судової поліції. В його складі працюють: Начальник ОЦРК, 25 суперінтендантів, 33 головні інспектори, а також декілька адміністраторів.

Відповідно до Закону “Про федеральну поліцейську службу”, для своїх конкретних потреб поліція може наймати на роботу спеціалістів для надання специфічних послуг, зокрема у галузі фінансової та бухгалтерської звітності, інженерів та інших спеціалістів. У той же час, ураховуючи, що ОЦРК було підпорядковане судовій поліції і процедура прийому спеціалістів на службу має відповідати загальним вимогам кадрової політики судової поліції, це дещо звужує можливості ОЦРК при залученні до співпраці фахівців певного профілю і рівня.

У штаті ОЦРК також створено групу (60 осіб) спеціальних слідчих, які здійснюють провадження у сферах державних закупівель, розподілу субсидій та фінансових злочинів.

Окрім цього, до групи входять кримінологи, інженери та спеціалісти з топографії і цивільного будівництва.

Відомство (ОЦРК) не обмежується реалізацією лише репресивних функцій у боротьбі з правопорушеннями у сфері корупції. Відповідно до чинного законодавства воно виступає як інтегрована поліцейська служба, що будує свою діяльність на двох рівнях: виконанні програмних функцій та активній дослідницькій роботі.

З прийняттям у Бельгії в 1999 році Закону “Про боротьбу проти корупції” були внесені зміни до Кримінального і Кримінально-процесуального кодексів,

які заклали правову основу діяльності ОЦРК. Директива Міністра від 16 березня 1999 року визначила, що розслідування справ, пов'язаних з корупцією, а також іншими серйозними злочинами, які підривають основи державної служби, знаходяться у провадженні федеральної поліції, якщо судом (прокурором суду або слідчим суддею) не було прийняте інше рішення. Це означає, що, як правило, усі серйозні справи про корупцію розглядаються ОЦРК, навіть у тому випадку, коли інші поліцейські служби мають відповідну компетенцію щодо діяльності у цій сфері. Як орган судової поліції ОЦРК здійснює свою юрисдикцію на всій території країни.

До компетенції ОЦРК також входить:

- проведення розслідувань складних і серйозних злочинів, а також інших правопорушень, що завдають моральної або матеріальної шкоди інтересам державної служби (включаючи корупцію у приватному секторі);
- надання підтримки судовій поліції у розслідуванні перерахованих вище злочинів і правопорушень;
- розслідування або допомога в розслідуванні злочинів, пов'язаних з державними закупівлями, державними субсидіями, видачею ліцензій, дозволів та узгоджень;
- ведення та аналіз спеціальної документації.

ОЦРК розпочинає провадження по цих завданнях винятково за розпорядженням прокуратури. Створення такої спеціалізованої служби в складі федеральної поліції та розмежування її компетенції з іншими органами дали можливість запровадити у Бельгії достатньо ефективну систему боротьби проти корупції. Заслужовує також на увагу досвід організації протидії корупції в Норвегії. У 1989 році тут було створено Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища ОКОКРІМ (Den sentrale enhet for etterforskning og patale av økonomisk kriminalitet og miljøkriminalitet – Okokrim).

Організаційно Управління увійшло до Національного директорату поліції. Керівник ОКОКРІМ за рангом одночасно має статус головного констебля поліції (politimester) і головного прокурора (forseatsadvokat).

Штат ОКОКРІМ налічує 120 співробітників. Відповідно до законодавчого рішення, у 1994 році Управління отримало національні повноваження у боротьбі проти корупції. З того ж року в його складі почав діяти Відділ боротьби проти корупції, який має загальнонаціональну юрисдикцію. До його складу входять головний прокурор (керівник групи), по одному поліцейському прокурору та керуючому справами, два спеціальних слідчих з досвідом роботи в управлінських структурах у приватному секторі та чотири спеціальні слідчі з досвідом роботи в поліції. Крім слідчої роботи, до завдань Відділу входить виконання превентивної функції (відвідування компаній і установ, підготовка конференцій і практичних семінарів, проведення лекцій у Поліцейській академії тощо) та збирання інформації про криміногенну ситуацію для організації боротьби проти корупції. ОКОКРІМ діє на підставі щорічних урядових Національних планів боротьби проти злочинів у сфері економіки, у тому числі пов'язаних з корупцією. Начальник ОКОКРІМ має право самостійно приймати

рішення про початок розслідування справи. Крім цього, розслідування може бути розпочато за запитом керівника місцевої поліції, прокурора або офіційного контрольного органу чи за рішенням Директора Прокурорської служби.

Порядок розслідування та кримінального переслідування у справах про корупцію в Норвегії аналогічний до порядку розслідування будь-якої іншої кримінальної справи. Однак, після набуття чинності змін до Кримінального кодексу, перелік оперативно-слідчих дій, що проводяться правоохоронними органами у зв'язку з розслідуванням справ про корупцію, був суттєво розширений. Розслідування проводяться постійними багатoproфільними групами (керівник групи, прокурор поліції, слідчий з професійними знаннями в галузі фінансів, аудитори, спеціалісти з торгівлі, секретар). Основним завданням більшості слідчих груп є розслідування та кримінальне переслідування у справах, ініційованих безпосередньо ОКОКРІМ.

Слід зазначити, що ОКОКРІМ підзвітний Національному директоратові поліції у питаннях управління і фінансування. У питаннях кримінального переслідування ОКОКРІМ підзвітний також Генеральному прокуророві Державної прокурорської служби.

#### **4. Міжнародно-правові засади та механізми запобігання та протидії корупції**

Констатуємо, що політичний діалог між Європейським Союзом та Україною розпочався з 14 червня 1994 року, коли було підписано Угоду про партнерство і співробітництво (УПС). В рамках інтеграційного процесу, окрім іншого, передбачається приведення у відповідність до стандартів ЄС законодавства України у сфері протидії й запобігання корупції. Необхідність гармонізації встановлена комплексом нормативно-правових актів України, зокрема, Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання в 2012 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 28 березня 2012 року та ін.

У міжнародно-правових документах наявні різні підходи до розуміння корупції. На основі проведеного дослідження ми з'ясували, що це поняття в загальноприйнятому розумінні вперше було сформульовано на 34-й сесії Генеральної Асамблеї ООН 1979 року. Спеціалісти цієї організації визначили корупцію як «виконання посадовими особами будь-яких дій або ж бездіяльність у сфері виконання їхніх посадових повноважень за винагороду в будь-якій формі в інтересах того, хто надає цю винагороду, як з порушенням посадових інструкцій, так і без такого порушення».

Вкажемо, що найвагомішою подією в історії міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції є підписання міжнародною спільнотою 9 грудня 2003 року в м. Меріда (Мексика) Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Фахівці з цього питання вважають цей

міжнародний договір найзмістовнішим правовим актом, спрямованим на запобігання та боротьбу з корупцією як у світовому, так і в національному масштабі. Тому ООН виступила з пропозицією щорічно відзначати Міжнародний день боротьби з корупцією саме 9 грудня. Паралельно вкажемо на діяльність Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО), що має статус однієї з найбільш авторитетних міжнародних організацій у сфері вироблення й моніторингу дотримання антикорупційних стандартів (її учасниками є фактично всі держави Європейського континенту та США).

Проаналізуємо норми згаданої Конвенції ООН. По-перше, цей документ, на нашу думку, слід розглядати як основу для адаптації законодавства країн-учасниць, тобто для приведення національного законодавства у відповідність до загальновизнаних методів і заходів щодо попередження й протидії корупції. Зазначимо, що ключовими принципами її реалізації є теоретичні положення щодо запобігання корупції та боротьби з корупційними проявами. Конвенція містить норми, де визначено основні засади політики держав-учасниць у сфері запобігання й протидії корупції, а саме: створення органу або органів із запобігання та протидії корупції (ст. 6); оптимізація функціонування публічного й приватного секторів (ст. 7 та 12); запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб (ст. 8); забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції (ст. 13) тощо.

Норми міжнародного антикорупційного законодавства знайшли своє відображення в національному законодавстві провідних країн світу, що визначають перелік діянь, які належать до корупційних, коло осіб, котрі підпадають під дію антикорупційних законодавчих актів (Конвенцію ООН ратифікували 167 країн світу). Деякі країни ухвалили комплекс заходів як нормотворчого, так і організаційного характеру для приведення національних законодавств у відповідність до вимог Конвенції ООН проти корупції.

Наприклад, у Сінгапурі діє спеціалізований структурний підрозділ – Бюро з розслідування випадків корупції. Такий орган має повноваження для проведення слідчих дій і зобов'язаний передбачити комплекс заходів превентивного характеру. А у структурі Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого належить проведення превентивних заходів і розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни.

Досвід монархічної Японії цікавий для врахування в українських реаліях з метою запровадження суворих обмежень у фінансуванні виборчих кампаній, окремих партій, інших політичних організацій, громадських формувань. Важливо, що норми японського законодавства фіксують регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, організації та діяльності політичних фондів, встановлюють суворий порядок фінансової звітності.

У юридичній науці відповідна політика держави щодо проведення антикорупційних заходів і подолання такого явища в державі дістала узагальнену назву «культура прозорості». Знаходимо дані, що в Південній Кореї з 1999 року діє програма OPEN. Вона є системою контролю за



розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації та втручанням у цей процес.

Фахівці проблематики вказують, що чітка й ефективна система боротьби з корупцією, яка спирається на ефективну нормативно-правову базу й підтримку суспільства, діє у Фінляндії. Міжнародна неурядова організація по боротьбі з корупцією «Трансперенсі Інтернешнл» визначає її як одну з найменш корумпованих країн світу. Згідно з положеннями Кримінального кодексу Фінляндії, за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як корупція, передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину.

У Федеративній Республіці Німеччина в основу боротьби з корупцією покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається шляхом конфіскації майна і створення належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Основне завдання німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державного службовця своїм посадовим становищем.

Не зважаючи на актуальність цього питання, в Польщі донедавна не було відповідного правового акта у сфері протидії корупції. Тривалий час юристи-практики вважали достатніми норми права, закріплені в Кримінальному кодексі країни. Проте наприкінці 2002 року уряд Польщі затвердив Державну програму боротьби з корупцією під назвою «Антикорупційна стратегія». На виконання цієї програми створена й працює Надзвичайна кодифікаційна комісія сейму, яка готує зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кримінально-виконавчого кодексів.

У законодавстві США поняття корупції посадовців визначено досить широко. Під цим поняттям розуміють комплекс протиправних діянь, передбачених в основному в чотирьох главах розділу 18 Зводу Законів: «Хабарництво, нечесні доходи і зловживання своїм положенням публічними посадовцями»; «Посадовці і службовці за наймом»; «Здирство і погрози»; «Вибори і політична діяльність». Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, а й ті, хто їх дає. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

Отже, вкажемо, що для боротьби з корупцією низка країн вживає заходи організаційного характеру – створюють спеціалізовані установи, організації, метою діяльності яких є вироблення відповідної стратегії й тактики, розробка превентивних заходів нормотворчого й функціонального змістового наповнення. Проте необхідно, з огляду на актуальність проблеми, переглянути комплекс організаційно-правових та інших заходів на національному рівні з метою їхнього вдосконалення та інтенсифікувати діяльність у міжнародних організаціях.

Отже, за умов наявності масштабної корупції пріоритетними є заходи щодо усунення її причин, а вже потім – боротьба з конкретними виявами. Причому, для правових систем деяких розвинених країн не є характерним використання в

законодавстві терміна «боротьба», численними є закріплення в нормативно-правовому акті (часто – кодифікованому) принципів запобігання правопорушенням.

## **Висновок**

Корупція у сучасному світі перетворилась на таке соціально-політичне явище, яке необхідно сприймати не просто як одне із неминучих супутніх цивілізації негативних явищ, а як зло, що тягне за собою реальну загрозу національній безпеці суспільства. Вона стала глобальним викликом для всієї людської цивілізації.

Корупція значно ширше поняття, ніж тільки діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави і спрямованих лише на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Таке «правове» розуміння корупції залишає за його межами політичний, економічний і культурний аспект корупції, оскільки корупція проявляється по різному, охоплюючи економіку, політику, культуру, етику, мораль, всю соціальну сферу; тобто за своєю сутністю це багатоскладове соціально-політичне явище, важливою ознакою якого є обумовлена цими обставинами поведінка суб'єкта правопорушення.

Однією з головних складових формування й реалізації ефективної системи боротьби з корупцією є чітка взаємодія держав, насамперед, їхніх правоохоронних органів, спільна участь у заходах, ініційованих Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком та іншими міжнародними інституціями.

Практика роботи правоохоронних органів зарубіжних країн у цьому напрямі свідчить про те, що досконалість нормативно-правового забезпечення протидії та наявність ефективної системи протидії корупції на національному й міжнародному рівнях є однією з головних умов успішного подолання зазначеної проблеми.

Практичний досвід правових держав світу у сфері боротьби з корупційними злочинами дає змогу сформувати уявлення про основи передової національної антикорупційної стратегії, вироблення якої сьогодні необхідне в Україні. Відповідно, наразі вітчизняна влада повинна:

- дотримуватися єдиної державної політики в сфері боротьби з корупцією, яка містила б комплекс заходів державного, політичного, економічного, соціального і правового характеру;
- сформувати дієву спеціальну антикорупційну службу, незалежну від усіх гілок влади, яка забезпечила б контроль за діяльністю державних органів різних рівнів;
- забезпечити незалежне функціонування судової влади, за прикладом правоохоронних систем Італії, США, Великої Британії чи Франції.