

УДК 343.9

## ПРАВИЛА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ І ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ: ГРУЗІЯ ТА СІНГАПУР

Арсен ПОЛЩУК,

аспірант кафедри кримінального права та кримінології  
Львівського національного університету імені Івана Франка

### SUMMARY

In the article the experience of fighting corruption in Georgia and Singapore was examined, as these two states is a prime example of fast and qualitative fighting corruption and overcoming it at the household level. The activity of the legislative and executive branches of power, including reform of Lee Kwan Yew on simplifying the legislation and authorization procedures, as well as the effective education reform and the creation of special anti-corruption body – the Bureau on investigations of the anti-corruption activities with clear division of competences of law enforcement agencies in the fight against corruption were investigated.

The reforms in Georgia were analyzed, which were aimed at fighting corruption, including the reduction of state employees with simultaneous raising the level of wages, especially of the employees of the judiciary. The publicity of the procedures of arrest and prosecution of corrupt individuals as the features of the Georgian model of fighting corruption were distinguished.

**Key words:** corruption, resistance to corruption, fight against corruption, Georgia, Singapore, Ukraine, reforms.

### АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто досвід боротьби з корупцією в Грузії і Сінгапурі, оскільки ці дві держави є яскравим прикладом швидкої та якісної боротьби з корупцією і подолання її на побутовому рівні. Досліджено діяльність законодавчої та насамперед виконавчої гілок влади, зокрема реформи Лі Кван Ю зі спрощення дозвоільного законодавства та процедур, ефективне реформування освіти та створення спеціального антикорупційного органу – Бюро з розслідування антикорупційної діяльності з чітким розмежуванням компетенції правоохоронних органів у боротьбі з корупцією.

Проаналізовано реформи в Грузії, що були спрямовані на боротьбу з корупцією, серед яких слід назвати скорочення кількості державних службовців з одночасним підняттям рівня заробітної платні, особливо працівникам судової гілки влади. Виокремлено особливість грузинської моделі боротьби з корупцією – публічність процедур арешту та судового розгляду осіб-корупціонерів.

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, боротьба з корупцією, Грузія, Сінгапур, Україна, реформи.

**Постановка проблеми.** На тлі посилення глобалізації у XXI столітті однією з основних соціальних проблем в Україні є корупція. Вона є тією обставиною, яка гальмує розвиток багатьох країн, загрожує економічній стабільності різних держав, перешкоджає їхньому ефективному реформуванню, призводить до зубожіння. Корупцією уражені усі держави, а різняться лише її рівнем. Тому як економічно розвинені держави, так і ті, що розвиваються, намагаються протидіяти цьому шкідливому явищу, причому способи такої протидії найрізноманітніші. Результат боротьби з корупцією не може бути абсолютно позитивним, оскільки де є влада, там є і корупція, адже ці явища невід'ємні. Проте в одних державах протидія їй є ефективною, а її прояви є поодинокими, а в інших – ні, і корупція носить системний характер. Нас цікавить саме позитивний результат боротьби з корупцією в державах, де сьогодні її рівень є низьким, таких як Грузія і Сінгапур.

**Актуальність теми.** Моделі боротьби з корупцією чи запобігання їй неодноразово були висвітлені в засобах масової інформації. Зокрема, на різноманітних інтернет-ресурсах, в друкованих виданнях журналісти зачіпали і обговорювали способи подолання корупції й позитивний досвід різних країн у цьому напрямі. Проте спеціальних досліджень антикорупційних моделей обмаль. Зокрема, найбільш вичерпними дослідженнями з означеної теми є наукові статті О.Г. Боднарчука, О.Ю. Татарова, С.С. Чернявського, Р.О. Мельника, В.В. Решоти, І.В. Корулі. Натомість інші науковці розглядали що тему у контексті загального дослідження проявів корупції і протидії чи запобігання їй.

Отже, **метою статті** є аналіз позитивного досвіду боротьби з корупцією, в тому числі у системі правосуддя Сінгапуру та Грузії.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** До країн, які відчували на собі вплив такого лиха, як корупція, і змогли її подолати або суттєво зменшити, належать невеликі азіатські країни, а саме Грузія і Сінгапур.

Обидві країни у різний час змогли ефективно протидіяти корупції. Обидві є невеличкими як за розміром території (площею), так і за кількістю населення. В обох країнах рівень корупції був настільки високим, що фактично будь-яка сфера суспільного життя відчувала вплив корупції. Інакше кажучи, для того, щоб вчинити навіть найпростішу дію, потрібно було дати хабара або мати які-небудь неформальні стосунки з іншим учасником суспільних відносин. А суди і правоохоронні органи були настільки корумпованими, що жителі цих країн навіть не хотіли звертатись до них за захистом своїх прав та інтересів. Проте завдяки ефективним економічним і політичним реформам спочатку Сінгапур став «далекосхідним тигром», новою індустріальною країною, в яку поступово стали інвестувати з-за кордону, а потім Грузія стала зразком ефективної протидії корупції на пострадянському просторі. Проте доки цього було досягнуто, і Сінгапур, і Грузія немало часу і зусиль витратили на зміни різних сфер життєдіяльності людини.

Щоб з'ясувати, як їм це вдалось, розглянемо основні заходи антикорупційної політики зазначених країн.

Так, здобувши у середині XX століття незалежність від Китаю і відділившись від Малайзії, Сінгапур розпочав свій поступовий самостійний економічний і політичний розвиток. При владі на початку незалежності був уряд реформаторів, очолюваний Лі Кван Ю.

Зважаючи на загальну бідність населення Сінгапуру того часу та її основну причину – корупцію, уряд Лі Кван Ю змушений був провести швидкі і водночас ефективні ре-

форми. Тому було ухвалено рішення впроваджувати жорсткі заходи насамперед в освіті, які супроводжувались максимальним спрощенням чинного в Сінгапурі законодавства, ліквідацією зайвих контролюючих органів і дозвільних процедур. Завдяки цьому законодавство Сінгапуру стало дуже простим і зрозумілим, що, у свою чергу, привело до зменшення проявів корупції, оскільки більш освічене населення змогло краще зрозуміти потребу протидії корупції. Спрощення законодавства і дозвільних процедур полегшило розуміння і доступність законодавства жителями країни. Водночас «міністрам і суддям установили неймовірно високу, за нашими мірками, зарплату – до 100 тисяч доларів на місяць! Але ні охорони, ні персональних автомобілів вони не мають. Своєю чергою, поліцейські і чиновники нижчого рівня одержали таку зарплату, за якої не виникає спокуси взяти хабара. Фактично весь державний апарат, чиновники всіх рівнів стали боятися не так тюрми, як утратити роботу!» [1, с. 50].

Водночас ефективність протидії корупції була б дуже низькою, якби не було створено спеціального державного антикорупційного органу, наділеного особливими повноваженнями. Ним стало Бюро з розслідування антикорупційної діяльності. Його було засновано 1952 року. До його завдань належить запобігання і розслідування злочинів, пов'язаних з корупцією, як у державному, так і у приватному секторах, а основними функціями – отримання і розслідування скарг про можливі випадки корупції, розслідування протизаконних дій і зловживань службовими особами, вчинених публічними службовцями, які підозрюються у корупції, а також запобігання корупції на основі аналізу практики та порядку роботи публічних установ [2, с. 41].

Правовою основою боротьби з корупцією у Сінгапурі став Закон «Про запобігання корупції» 1960 року. Його чіткий і зрозумілий зміст забезпечив ефективний механізм реалізації його норм. Зокрема, у Законі наведено визначення корупції, яке сінгапурські законотворці назвали терміном «корупційна винагорода». Його сформульовано через перелік корупційних діянь, до яких було віднесено будь-які блага, що мають вартість, зокрема гроші або будь-які подарунки, гонорари, нагороди, позики, комісійні, цінні папери, інша власність або частка з рухомою чи нерухомою власністю; посада, робота або контракт; будь-яку сплату, звільнення, погашення боргу в межах позики, зобов'язання або інших заборгованостей; інші послуги, переваги, переваги різного виду, включаючи захист від штрафу або неплатоспроможності, а також звільнення від дій чи дисциплінарних стягнень, поблагливість до виконання будь-якого обов'язку чи права у межах професійної діяльності [3, с. 44]. Однак у зв'язку з постійним економічним і науковим розвитком зазнали змін і види корупційних діянь. Тому згодом термін «корупційна винагорода» було змінено і корупційними стали також такі діяння, як захист від будь-якого штрафу або неплатоспроможності, справжньої або очікуваної; будь-яка пропозиція, спроба або обіцянка будь-якої винагорода [4].

Крім того, завдяки впровадженню у державі принципу верховенства закону і рівності перед ним антикорупційні органи було наділено повноваженнями для ефективної боротьби з корупцією [5, с. 65], правовий статус антикорупційних органів, серед яких, як було сказано, спеціалізованим є Бюро з розслідування антикорупційної діяльності, включає повноваження тільки щодо проведення розслідування корупційних правопорушень, які стосуються хабарництва. Інші економічні злочини (наприклад, викрадення державного майна) належать до юрисдикції Департаменту з економічних справ у складі Поліції Сінгапуру. Бюро з розслідування антикорупційної діяльності проводить розслідування правопорушень, на які поширюється Закон «Про

запобігання корупції», а повноваження з кримінального переслідування зберігаються за Генеральним прокурором. Суди здійснюють відправлення правосуддя [2, с. 42].

Тобто бачимо, що ефективність діяльності антикорупційних органів у Сінгапурі було забезпечено чітким визначенням і розмежуванням їхньої компетенції, коли функції і повноваження одного органу не дублює інший. Саме цього бракує антикорупційним органам України.

Бюро з розслідування антикорупційної діяльності вивчає методи роботи схильних до корупції державних органів з метою виявлення «слабких місць» усередині наявної адміністративної системи, які могли б сприяти появі корупції, хабарництва і несумлінної практики, і направляє керівникам департаментів рекомендації з ужиття заходів, спрямованих на усунення недоліків і запобігання корупції. Крім того, співробітники Бюро регулярно проводять лекції і семінари для державних службовців, особливо для тих, які взаємодіють із громадськістю, щодо прихованих аспектів корупції та методів їх подолання. Водночас до обов'язків Бюро з розслідування антикорупційної діяльності також входить проведення перевірки випадків несумлінної практики серед державних службовців та інформування керівників відповідних державних установ про такі випадки поведінки їхніх підлеглих для вживання заходів дисциплінарного впливу. Бюро відповідає за забезпечення дотримання принципів невідкупності у сфері державної служби і стимулювання добросовісного ведення ділових операцій у приватному секторі [2, с. 42].

Крім того, згідно із Законом «Про запобігання корупції» Бюро з розслідування антикорупційної діяльності наділено такими повноваженнями:

1) право на арешт особи, на яку було подано обґрунтовану скаргу або щодо якої було отримано надійну інформацію, або стосовно якої існують обґрунтовані підозри щодо її участі у вказаних злочинах, притому таку особу може бути обшукано, а отримані під час цього обшуку предмети можуть бути використані як доказ у суді;

2) повноваження щодо розслідування корупційних злочинів і діянь, зазначених у Законі «Про запобігання корупції»; водночас лише деякі слідчі дії можуть бути санкціоновані прокурором, причому у постанові прокурора має бути зазначено перелік слідчих дій і заходів та методів розслідування;

3) право на обшук і вилучення [2, с. 43–44].

Зазначену антикорупційну систему доповнювали чіткі принципи діяльності Бюро з розслідування антикорупційної діяльності: ефективна правоохоронна діяльність, антикорупційне законодавство, відправлення правосуддя і адміністрація [2, с. 45]. «Основним засобом боротьби з корупцією є швидка, впевнена, тверда, справедлива дія. У Бюро з розслідування антикорупційної діяльності твердо відстоюють принципи цілісності, якісного управління, уміння працювати в команді, відданості й ретельності у виконанні службових обов'язків» [6, с. 113].

Проте ефективність діяльності Бюро з розслідування антикорупційної діяльності було б зведено нанівець, якби Прем'єр-міністр Сінгапуру і очолюваний ним уряд не розробили антикорупційну стратегію, що включала взаємодію різних органів влади, причому суди було включено не тільки органи правопорядку і суди, але й ті органи публічної адміністрації, що наділені компетенцією у певній сфері життєдіяльності людини (наприклад, органи, які фінансували діяльність слідчих, прокурорів, судів і Бюро з розслідування антикорупційної діяльності). Більше того, зосередження зусиль уряду Лі Кван Ю тільки на інституційних змінах не привело б до подолання корупції, якби не було впроваджено реформи у різних суспільно-політичних і економічних сферах згідно з програмою уряду, що,

своєю чергою, неможливо без політичної волі реформаторів. Саме вони стали рушієм антикорупційної політики Сінгапуру, а в поєднанні з постійним вдосконаленням антикорупційного закону забезпечили викорінення корупції в країні та її процвітання.

Практика реалізації антикорупційної діяльності уряду в поєднанні з якісно зміненим законодавством принесла позитивні результати. Будь-який службовець, щодо якого є інформація про участь у корупційних діях, має бути покараний: якщо є достатньо доказів його вини, то такого чиновника можна притягнути до кримінальної відповідальності, а інакше до нього буде застосовано дисциплінарну процедуру.

Для доказування вини корумпованого чиновника можуть бути використані дані з майнових декларацій чиновників, оскільки Закон «Про запобігання корупції» зобов'язує державних посадовців «щорічно звітувати про своє майно, активи і борги», а «прокурор має право перевіряти будь-які банківські рахунки осіб, підозрюваних у корупції» [7].

Водночас засудженого за корупцію чиновника водночас позбавляють роботи, пенсії та інших пільг, а також такі особи втрачають право повернутись на державну службу [3, с. 44].

Сінгапурська модель протидії корупції є вдалим зразком боротьби з цим дуже шкідливим явищем для інших країн, у тому числі і для України, проте вона не єдина. Вдалою, але менш ефективною, на наш погляд, є грузинська модель подолання корупції.

Особливістю грузинської стратегії боротьби з корупцією було те, що вона, крім іншого, включала соціальні реформи, які були всеохоплюючими та до яких відносилися реорганізація поліції, звільнення корумпованих державних службовців у всіх сферах суспільних відносин, підвищення заробітної платні та безперервне навчання; зниження податків і виплат, пов'язаних з реєстрацією; приватизація основних державних об'єктів; заохочення іноземних інвестицій; освітня реформа, що дала змогу залучити до боротьби з корупцією молодих, розумних і талановитих осіб, які пізніше (після здобуття освіти) працювали в різноманітних державних органах, серед яких були поліція і суди.

Однак не менш важливо, ніж реформування всіх сфер життєдіяльності людини в Грузії, була антикорупційна пропаганда. Зокрема, грузинський уряд вдавався до показових арештів корумпованих чиновників. Це було спрямовано на підвищення інтересу молоді до державної служби та формування позитивного іміджу правоохоронних органів [8, с. 87].

Водночас доречно зауважити, що антикорупційні заходи проходили також не зовсім ідеально: грузинську владу часто критикують за необґрунтованість тих чи інших звільнень чи арештів. Проте довіра населення до влади при цьому залишалася високою, що дало владі змогу застосовувати досить жорсткі заходи [9, с. 350]. Зокрема, в Грузії за отримання хабара несуть юридичну відповідальність як особа, яка вчинила злочин, так і її безпосереднє керівництво. Тому якщо керівник не здатен належно організувати роботу, то його звільняють. Саме тому Грузія має реальні результати, які є очевидними для всіх громадян цієї країни [10].

Крім того, дівесті системи правосуддя та значному зниженню корупції сприяли значні скорочення чисельності і штатів державних органів, зокрема судів і органів правопорядку. Завдяки цьому за час реформ заробітна платня поліцейських різних категорій зросла від 15 до 40 разів і вдалося впровадити комплекс соціальних пільг і гарантій [11, с. 393].

Наполегливість і послідовність уряду Грузії не лише привели до значного зменшення проявів корупції, але й змінили суспільну психологію – грузини стали менш толерантними до фактів корупції [10].

Попри це, на відміну від Сінгапуру, Грузія не змогла майже повністю подолати корупцію, оскільки залишилися проблеми з так званою елітарною корупцією – вчиненням корупційних діянь чиновниками (службовими особами) вищих органів виконавчої влади, зокрема міністрами. Хоча стосовно цього нема єдиної думки експертів: одні вважають, що навіть серед державних службовців вищих органів державної влади немає корупції або, якщо і є, то малопомітний її вплив, а інші не настільки оптимістичні. Проте у будь-якому випадку дрібну чи побутову корупцію вдалося подолати. Тому навіть у судах і правоохоронних органах Грузії будь-хто може захищати свої права чи інтереси, не переймаючись за справедливість судового рішення у зв'язку з корумпованістю судді чи поліцейського.

Водночас не можемо залишити поза увагою те, що «в Грузії відсутній спеціалізований підрозділ прокуратури з питань боротьби з корупцією чи спеціалізовані прокурори. Як правило, розслідують злочини, пов'язані з корупцією, слідчі підрозділи прокуратури, до штату яких входять слідчі відповідних відділень і прокурора, що здійснюють нагляд за ними (слідча частина Генеральної прокуратури, слідча частина прокуратури Тбілісі й слідчі підрозділи регіональних прокуратур)» [9, с. 350].

Викладене вище наводить на думку, що корупцію можна подолати, але необхідними для цього є політична воля, докорінне реформування всіх сфер суспільного життя і підтримка населення.

Проте, як бачимо, не все так просто, оскільки, як було зазначено на початку статті, Грузія і Сінгапур є невеликими азійськими країнами, територія і кількість населення яких є суттєво меншими, ніж в Україні. Тобто боротьбу з корупцією в Грузії і Сінгапурі було вести значно легше, ніж в Україні, оскільки з огляду співвідношення числа населення і розмірів території Грузії чи Сінгапуру з аналогічними показниками України, останній значно складніше не тільки виявляти корупційні діяння, але й втілювати реформи, спрямовані проти корупції. Зокрема, в Україні потрібно значно більше осіб-реформаторів, завдяки політичній волі і наполегливості яких можливо реформувати різноманітні сфери суспільних відносин, насамперед освіту й економіку, які згодом зможуть забезпечити ефективну протидію корупції як загалом, так і у системі правосуддя зокрема.

Водночас не на користь українців свідчить те, що азійські держави більш схильні до авторитарних режимів, ніж Україна, якій ближчі демократичні засади здійснення влади. А саме авторитарність керівників Грузії і Сінгапуру, поєднана з їх політичною волею, значною мірою зумовила підтримку їхньої боротьби з корупцією населенням цих країн.

**Висновки.** Підсумовуючи вищенаведене, можемо дійти висновку, що грузинська і сінгапурська моделі протидії корупції ефективні для невеликих авторитарних або схильних до цього держав, де одну з основних ролей у боротьбі з корупцією відіграла політична воля прем'єр-міністра у Сінгапурі чи президента у Грузії. Однак для великих держав, на кшталт України, застосувати їх складно. Але корисним і цілком здійсненним для України може стати досвід реформування різних соціально-політичних та економічних сфер, що надалі зможе полегшити боротьбу з корупцією, зумовивши те, що остання зникатиме сама по собі, оскільки у ній не буде більше потреби. Крім того, українські законотворці можуть перейняти вдалий досвід створення антикорупційного законодавства, суттєво скоротивши його перелік і чітко сформулювавши основні терміни.

Корупція – негативне соціальне явище, вплив якої на різні соціальні сфери можна суттєво зменшити. Причому зразків цього чимало. Проте не всі вони можуть бути безумовно відтворені знову в іншій державі та в інший час. Хоча позитивні здобутки антикорупційної політики варто переймати.

### Список використаної літератури:

1. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2012. – 238 с.
2. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей // Організація економічного співробітництва і розвитку. – 2007. – 133 с.
3. Боднарчук О.Г. Сінгапурська модель боротьби з корупцією – приклад застосування ефективної антикорупційної стратегії в Україні / О.Г. Боднарчук // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 2. – С. 42–45.
4. Prevention of Corruption Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.cpi.gov.sg/legislation/prevention-corruption-act>.
5. Герменчук В.В. Борьба с коррупцией в Сингапуре: слабые успехи / В.В. Герменчук // Банкаускі веснік, снежань. – 2011. – С. 62–66.
6. Шмаль Л.М. Сінгапурська модель протидії корупції: досвід для України / Л.М. Шмаль // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 2. – С. 110–118.
7. Крук О.В. Країна, яка поборолла корупцію // О. Крук // Персонал Плюс. – 2009. – № 26 (328). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.personal-plus.net/328/5090.html>.
8. Мельник Р.О. Реформування інституцій з протидії корупції у Грузії / Р.О. Мельник // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4. – С. 85–93.
9. Боднарчук О.Г. Боротьба з корупцією в Грузії: досвід для вивчення та наслідування в Україні / О. Г. Боднарчук // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / Одеська національна юридична академія. – Вип. 71. – Одеса, 2014. – С. 349–356.
10. Решота В.В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії / В.В. Решота // Демократичне врядування (електронне наукове фахове видання) . – 2013. – № 11. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik11/fail/Reshota.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Reshota.pdf).
11. Татаров О.Ю. Досвід Грузії щодо реалізації нового кримінального процесуального законодавства в діяльності органів внутрішніх справ / О.Ю. Татаров, С.С. Чернявський // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2013. – № 2. – С. 390–400.

