

УДК 343.01

## СВІТОВИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

**Марія КІКАЛІШВІЛІ,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права та кримінології  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розгляду питання та проблемних аспектів аналізування антикорупційної політики в закордонних державах і застосування в Україні світового досвіду.

Автор у статті здійснив системний аналіз теоретико-правового дослідження світового досвіду реалізації антикорупційної політики (на прикладі таких країн, як Грузія, Ізраїль, Нідерланди, Німеччина, Південна Корея, Румунія, Сінгапур, Сполучені Штати Америки, Фінляндія, Японія) та його можливого застосування в Україні.

У статті зазначається, що закордонний досвід дієвої антикорупційної політики є унікальним і має бути ґрунтовно вивченим, щоби запозичити для українських реалій антикорупційні стратегії, які довели високу результативність.

Автором звертається увага на те, що світовий досвід протидії корупції показує, що універсальних методів проти неї не існує. Кожна країна обирає свій шлях державної антикорупційної політики, ґрунтуючись на міжнародних стандартах у цій сфері. Однак, як показує досвід світу, жодні кроки корупційної протидії не закінчуються позитивним результатом у разі браку політичної волі на всіх владних рівнях.

Як підсумок визначено, що активізація антикорупційного процесу в Україні потребує подальшого комплексного наукового дослідження ефективного закордонного досвіду протидії корупції, оскільки влада має бути в курсі сучасних закордонних тенденцій із запобігання корупції та завдяки отриманим знанням корегувати вітчизняну антикорупційну політику з обов'язковим урахуванням національних традицій, ментальних, культурних характерних рис суспільства в Україні.

**Ключові слова:** корупція, антикорупційна політика, зарубіжний досвід, протидія корупції, попередження корупції.

### GLOBAL EXPERIENCE OF ANTI-CORRUPTION POLICY IMPLEMENTATION IN FOREIGN COUNTRIES AND ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

**Mariia KIKALISHVILI,**

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,  
Associate Professor at the Department of Criminal Law and Criminology  
of Taras Shevchenko National University of Kyiv

### SUMMARY

The article is devoted to the consideration of the problem aspects of the analysis of anti-corruption policy in foreign countries and application of the world experience in Ukraine.

The author of the article made a systematic analysis of theoretical and legal research of the world experience of anti-corruption policy implementation (on the example of such countries as Georgia, Israel, Netherlands, South Korea, Romania, Singapore, USA, Finland, Japan) and its possible application in Ukraine.

The article notes that foreign experience of effective anti-corruption policy is unique and should be carefully studied in order to borrow anti-corruption strategies that have proven to be highly effective for Ukrainian realities.

The author draws attention to the fact that the world experience of combating corruption shows that there are no universal methods against it. Each country chooses its own way of state anti-corruption policy, based on international standards in this area. However, as the world experience shows, no steps of corruption counteraction will end positively in case of lack of political will at all levels of power.

As a result, it is determined that the activation of the anti-corruption process in Ukraine requires further study of effective foreign experience in combating corruption, because the government should be aware of modern foreign trends in the prevention of corruption, and thanks to the knowledge adjust the domestic anti-corruption policy with mandatory consideration of national traditions, mental, cultural characteristics of Ukrainian society.

**Key words:** corruption, anti-corruption policy, foreign experience, combating corruption, prevention corruption.

**Постановка проблеми.** Наприкінці ХХ ст. корупція набула світового розмаху й стала перешкодою на шляху розвитку міжнародних економічних зв'язків. Україна також не є винятком. Виходячи з даних організації Transparency International, наша держава перебуває поміж тих, що вважаються країнами з підвищеним рівнем корупції. Так, згідно зі статистичними даними рейтингу глобального рівня Індексу сприйняття корупції (далі – Індекс), Україна посіла 120 місце зі 180 держав у світі. Transparency

International зазначає, що Україною було поліпшено власні показники в Індексі на два бали – із 30 у 2017 р. до 32 у 2018 р. (120 місце). Організацією зазначається, що кількість балів від 0 до 100 є ключовим показником індексу, а не місце в рейтингу – чим більше балів у держави, тим краще в ній ситуація з корупцією [14].

**Актуальність теми дослідження** доведено необхідністю вивчення та запровадження до українських реалій позитивного досвіду застосування закордонними

державами методів, механізмів, інструментів ефективного типу за корупційного попередження, запобігання, протидії корупції [16, с. 357].

**Стан дослідження.** Питання реалізації антикорупційної політики в іноземних державах розглядалося багатьма науковцями, наприклад: Ю. Дем'янчуком, С. Задорожним, А. Михненком, Н. Пустовою, В. Решотою, К. Рудим та іншими вітчизняними і закордонними вченими.

**Метою і завданням статті** визначено здійснення системного аналізу теоретико-правового дослідження світового досвіду реалізації антикорупційної політики (на прикладі таких країн, як Грузія, Ізраїль, Нідерланди, Німеччина, Південна Корея, Румунія, Сінгапур, Сполучені Штати Америки (далі – США), Фінляндія, Японія), його можливого застосування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Переходячи до безпосереднього розгляду обраної теми, варто зазначити, що Україною обрано шлях приєднання до міжнародного антикорупційного руху. За останні десятиліття Україною ратифіковано багато документів міжнародно-правового характеру та розпочато розроблення на їх базі національного антикорупційного законодавства.

Однією з найбільш важливих у межах сфери протидії корупції вважається Конвенція Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) проти корупції, що ухвалена в рамках 58-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у 2003 р. Даною Конвенцією визначено фундаментальні засади політики проти корупції держав-учасниць цього міжнародного договору, установлено вектор розвитку національного законодавства в антикорупційній сфері [11, с. 119].

Закордонний досвід дієвої антикорупційної політики унікальний і має бути ґрунтовно вивченим, щоби запозичити для українських реалій антикорупційні стратегії, які довели високу результативність. Передусім варто зважати на досвід держав, що успішно втілюють у життя антикорупційні стратегії, програми на державному та громадському рівнях.

Позитивним і ефективним досвідом подолання корупції може похизуватися така країна, як Сінгапур, що вважається однією з найбільш ефективних у боротьбі з корупцією. Ця держава перша поміж сучасних індустріальних держав розпочала активно боротися з корупцією, зміцнювати морально-етичні засади влади та професіоналізму апарату управління державного типу. Антикорупційну стратегію Сінгапуру орієнтовано на такі три основні завдання [8]:

- позбавлення державного апарату від хабарників;
- спрощення процедур із бюрократії та посилення правової регламентації повноважень чиновників;
- контролювання за додержанням стандартів етичного характеру діяльності службовців [16, с. 363–364].

У Сінгапурі протидією корупції було передбачено комплекс заходів, поміж котрих можна виокремити дві стадії. Перша стосується змін у законодавстві – ухвалення Акта щодо запобігання корупції із чітким переліком діянь корупційного типу та встановлення відповідальності за їх учинення, а також утворення особливого органу із протидії корупції – Бюро з розслідування корупційних випадків, із розширеними повноваженнями. Так, кримінальним законодавством Сінгапуру передбачено, що в разі доведення вини в одержанні хабара до винної особи застосовують позбавлення волі строком до 5-ти років чи штраф 100 тис. доларів [13].

Позитивна динаміка у корупційній протидії наявна у Скандинавських країнах [12, с. 68]. Так, у Нідерландах антикорупційна політика передбачає низку процедурних та інституціональних заходів, які в сукупності дозволяють ефективно запобігати та протидіяти проявам корупції. До них належать: розроблення системи моніторингу можли-

вих прогалин для виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які перебувають у цих «зонах ризику»; ефективна кадрова політика; система покарань за корупційні дії з подальшою забороною працювати в державних організаціях; система заохочувальних заходів (у матеріальному і моральному аспектах) до прозорої й ефективної праці; загальнодоступність матеріалів кримінальних справ щодо корупціонерів; система освіти для чиновників, що роз'яснює суспільну шкоду корупції та можливі наслідки участі в ній; система державної безпеки за типом спеціальної поліції, яка має значні повноваження щодо визначення наявності корупції; система активної співпраці із засобами масової інформації, які оприлюднюють випадки корупції і часто проводять незалежні розслідування [6, с. 289].

Вивчаючи національні особливості, які визначають антикорупційну політику в Нідерландах, зауважимо, що важливу роль у протидії корупції відіграє культура, але не як атрибут особистості, а як поняття соціального типу, як форма людської взаємодії в суспільстві. Посилання на культуру є цілком правомірним, адже головним принципом національної антикорупційної політики Нідерландів є «стимулювання чесності (“promotion of integrity”)), що має прямий зв'язок із суспільною культурою [16, с. 359].

Ст. 178 Кримінального уложення Королівства Нідерланди ввела сувору відповідальність для осіб, які дають подарунок або тільки обіцяють вручити подарунок для того, щоби вплинути на ухвалення рішення, яке розглядається суддею у справі, у вигляді ув'язнення на термін до 6 років. Коли подарунок або обіцянка такого подарунку отримано для того, щоби засудити невинну особу у кримінальній справі, то Уложення в цій ситуації встановлює покарання для хабародавця до 9 років позбавлення волі [7].

Серед скандинавських країн варто зазначити досвід Фінляндії, яка за Індексом сприйняття корупції є найменш корумпованою державою світу. Відповідно до Кримінального кодексу Фінляндії, за вчинення дій, які можна кваліфікувати як корупційні, передбачаються санкції від штрафу до ув'язнення на строк до 4 років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину [4, с. 29].

Така логіка законодавця Фінляндії демонструє нетерпимість до проявів корупції та чітку позицію щодо її засудження з боку влади і суспільства.

Відчутні результати у протидії корупції досягнуті в Німеччині, де організаційно-правовим механізмом попередження корупції передбачено такі завдання:

- визначити перелік посад із підвищеним ризиком щодо корупційних злочинів;
- посилити внутрівідомчий контроль завдяки ревізіям;
- наявність особливого підходу під час призначення осіб на посади, реалізація повноважень яких може призвести до корупційних злочинів;
- навчати та підвищувати кваліфікацію співробітників, щоби ті не вчинявали дії, які є корупційними злочинами;
- посилити службовий нагляд керівництвом федерального органу;
- реалізувати ротачію персоналу, яким обіймаються посади з підвищеним ризиком щодо корупційних злочинів;
- суворо дотримуватися приписаних процедур під час виділення й оформлення замовлень державного типу;
- чітко розподіляти етапи, що пов'язуються із процедурами планування, виділення й розрахунками під час оформлення замовлень державного типу [16, с. 362–363].

У Німеччині за основу в боротьбі з корупційними проявами прийнято завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази угруповань злочинного спрямування. Така мета може бути досягнута двома шляхами: майновою конфіскацією й утворенням належної легітимної основи

для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Особливо варто виділити обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції із грошима за умов, що ця інформація буде використана виключно для розслідування [3].

Досліджуючи позитивний досвід протидії корупції, обов'язково варто звернути увагу на США, де діє модель спеціалізованих антикорупційних інституцій, що включає інституції, які виконують насамперед превентивні функції, а їхня діяльність спрямована на дослідження явища корупції, підготовку відповідних нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог щодо недопущення конфлікту інтересів, розроблення та впровадження кодексів етики тощо. У США такою інституцією є Управління з урядової етики [9, с. 55].

Варто зазначити, що ефективна боротьба з корупцією можлива навіть без ухвалення великої кількості нормативних актів і формування особливих антикорупційних структур [12, с. 69]. Цю тезу підтверджує досвід Японії, для якої нехарактерна наявність єдиного кодифікованого антикорупційного акта (положення щодо запобігання та протидії корупції містяться в різних нормативно-правових актах, які регламентують питання державної служби). Основними пріоритетами цієї держави є: кадрова політика, встановлення заборон щодо лобювання чиновниками інтересів бізнесу, упровадження відповідних правил етики поведінки політиків і чиновників, публічність і прозорість інформації про державних службовців, зокрема про їхні фінансові активи, встановлення суворих обмежень щодо фінансування виборчих кампаній [2, с. 114].

Важливим кроком в антикорупційній діяльності Японії вважають ухвалення у 2001 р. Закону «Про розкриття інформації». Положення цього документа гарантують громадянам держави доступ до офіційної інформації, яку зберігають в органах влади. Передбачається ймовірність вимоги розкриття інформації, адресованої Раді з контролю за розкриттям інформації, у разі обмеження доступу до окремого її різновиду. В Японії працює відкритий реєстр осіб, які обвинувачені в корупції чи причетні до організованої злочинності, що надає можливість громадськості здійснювати контроль за притягненням винних до відповідальності [13].

Досить високо оцінюється і досягнення Південної Кореї в подоланні корупції. Антикорупційна політика цієї держави основана на принципі відкритості інформації про ухвалення державними службовцями різного рівня управлінських рішень. Зокрема, у країні впроваджено антикорупційну програму «OPEN», яка довела свою ефективність. Варто позитивно оцінити і погляд керівництва цієї держави на цілі антикорупційної політики, до яких віднесено: оптимізацію системи державних органів управління, забезпечення її прозорості та безкорупційності; раціональну децентралізацію економіки та збалансований регіональний розвиток; широку участь і консолідацію народу під час здійснення політичних реформ [5, с. 144].

Серед пострадянських країн достатньо непогану динаміку у протидії корупції показує Грузія, яка однією з перших у рамках Співдружності Незалежних Країн запровадила суттєві реформи у сфері державного управління. Як зазначає А. Поліщук, особливості антикорупційної стратегії Грузії можна визнати запровадження соціальних реформ, що мали всеохоплюючий характер, як-от: реорганізація поліції; звільнення корумпованих чиновників у всіх сферах суспільних відносин; підвищення заробітної плати і безперервне навчання; зниження податків і виплат, пов'язаних із державною реєстрацією; приватизація основних державних об'єктів; заохочення іноземних інвестицій; освітня реформа, яка дала змогу виховати молодих фахівців для органів поліції та правосуддя [10, с. 168].

Узагальнюючи практику Грузії в запобіганні та протидії корупції, варто констатувати, що вона основана на системності в реформуванні, оскільки, як доречно зауважує В. Чумак, для подолання проявів корупції замало поодиноких реформ. Запорукою успіху є охоплення всіх без винятку сфер суспільного життя. Поодинокі реформи будуть безрезультатними та із часом зведуться нанівець не знищеною системою корупції [15, с. 152]. Проголошуючи курс на подолання корупції, влада України повинна одночасно впровадити комплекс соціально-економічних реформ, які в сукупності з антикорупційною політикою стануть запорукою викоренення такого негативного суспільного явища, як корупція.

Звернемо увагу на досвід Румунії у сфері протидії корупції. Румунію можна охарактеризувати найбільшою агресивною антикорупційною політикою в Європейському Союзі (далі – ЄС). Національний антикорупційний директорат Румунії (далі – НАДР) у 2002 р. утворено з урахуванням моделі Італії. Він має здійснювати викривання й розслідування корупційних правопорушень. НАДР складається із прокурорів, поліцейських, спеціалістів у регіонах, осіб, які гарантують технічно-оперативне забезпечення. Даний орган спеціалізується на фінансовому шахрайстві з коштами Євросоюзу, зловживаннях обов'язками посадовців тощо [1].

У наступній державі – Ізраїлі – антикорупційна політика реалізується завдяки системі «певного дублювання моніторингу» за ймовірними діями корупційного спрямування. Його реалізують урядові організації та спеціальні підрозділи поліції, відомства Державного контролера, якому притаманна незалежність від міністерств і державних відомств, і громадські організації на кшталт «Відомства за чистоту уряду». Наведеними організаціями досліджуються можливі корупційні прояви, а якщо їх виявлять, то інформують органи розслідування. В Ізраїлі низова корупція майже відсутня, адже в разі виявлення корупції передбачаються істотні пільги соціального типу для урядовців і їх безжалісне покарання. Корупційні злочини, що доводяться до суду в Ізраїлі, становлять не більше 5%, однак репутація особи, що замішана в корупційній справі, максимально небажана [11, с. 120].

Як уважає В. Теремецький, вирішальну роль у більшості закордонних країн, чий досвід запобігання та протидії корупції можна вважати позитивним, відіграє політична воля влади, оскільки пусті декларації заради схвалення європейськими партнерами, без реального бажання подолати це негативне суспільне явище, є звичайним популізмом. У таких умовах будь-яка, навіть найдосконаліша, антикорупційна політика приречена на деструктивний результат [12, с. 71].

Отже, підсумовуючи все вищевикладене, у результаті аналізу досвіду закордонних держав щодо реалізації ефективної та результативної антикорупційної політики можна дійти таких ґрунтовних висновків:

1. Світовий досвід протидії корупції показує, що універсальних методів проти неї не існує. Кожна країна обирає свій шлях державної антикорупційної політики, ґрунтуючись на міжнародних стандартах у цій сфері.

2. Державна антикорупційна політика в інших державах має високу ефективність, адже вона базується на засадах, серед яких варто зазначити сильну політичну волю керівництва вищого рівня у сфері протидії корупційній злочинності в державі. Як показує досвід світу, жодні кроки корупційної протидії не закінчуються позитивним результатом у разі браку політичної волі на всіх владних рівнях.

3. До протидії корупції залучаються не лише спеціалізовані антикорупційні органи, а і громадянське суспільство. В інших державах організовано спеціальний контроль

громадськості за системою органів державної влади. Інформація про антикорупційну діяльність у державі є прозорою, відкритою і доступною.

4. Використання й імплементація антикорупційних заходів в Україні, які показали високу ефективність у закордонних країнах, не може відбуватись за допомогою простого копіювання тих чи інших елементів державного чи муніципального управління. Корупція постійно адаптується до змін політичних, економічних і соціальних умов діяльності, тому антикорупційна діяльність має проводитись з урахуванням національних традицій, історичних, ментальних, культурних особливостей цивілізаційного розвитку українського суспільства.

5. Прозорість державного управління є однією із ключових умов ефективної боротьби з корупцією, адже доступність та відкритість влади завжди підвищує довіру суспільства до неї.

Отже, підбиваючи підсумок, варто зазначити, що активізація антикорупційного процесу в нашій державі потребує подальшого комплексного наукового дослідження ефективного закордонного досвіду протидії корупції, оскільки влада має бути в курсі сучасних закордонних тенденцій щодо запобігання корупції, завдяки отриманим знанням корегувати вітчизняну антикорупційну політику з обов'язковим урахуванням національних традицій, ментальних, культурних характерних рис суспільства в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної анти корупційної політики : огляд законодавства Румунії. URL: <http://veche.kiev.ua/journal/4910/>.
2. Дем'янчук Ю. Актуальні проблеми протидії корупції з урахуванням зарубіжного досвіду. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 17. С. 112–115.
3. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>.
4. Задирака Н., Кабинець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27–29.
5. Задорожний С. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2016. 251 с.
6. Запобігання та протидія корупції : навчальний посібник / за заг. ред. А. Михненка. Київ : Акад. фінанс. упр., 2013. 666 с.

7. Кислухин В. Деятельность полиции Нидерландов в борьбе с коррупцией: историко-правовой аспект. *Московская государственная юридическая академия Lex Russica (Русский закон)*. 2010. № 1. С. 171–192.

8. Манукян А., Хаджиев Т. Антикоррупционная стратегия Сингапура: ориентация. *Право и управление. XXI век*. 2013. № 1 (26). С. 117–123.

9. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 52–57.

10. Поліщук А. Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія та Сингапур. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 5. С. 166–169.

11. Ростовська К. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4. С. 118–122. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr\\_2017\\_4\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2017_4_21).

12. Теремецький В., Дем'янчук В. Міжнародний досвід реалізації антикорупційної політики. *Право і безпека*. 2017. № 4. С. 67–72. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib\\_2017\\_4\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2017_4_13).

13. Трепак В. Міжнародний досвід запровадження системи заходів антикорупційної спрямованості. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2015. № 2 (10). С. 233–246.

14. Україна в рейтинге коррупции. Почему лениво растем. URL: <https://korrespondent.net/ukraine/politics/4059063-ukrayna-v-reitynhe-korruptsiyu-pochemu-lenyvo-rastem>.

15. Чумак В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні. *Право і безпека*. 2014. № 4 (55). С. 149–154.

16. Шкурпат О. Міжнародний досвід антикорупційної політики. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Управління». 2014. Вип. 1. С. 356–369. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu\\_upravl\\_2014\\_1\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2014_1_46).

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Кікалішвілі Марія Вікторівна** – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального права та кримінології Київського національного університету імені Тараса Шевченка

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Kikalishvili Mariia Viktorivna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminal Law and Criminology of Taras Shevchenko National University of Kyiv