

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-12-76-78>

УДК 343.9

Стецик Р.С.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## МОДЕЛІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

**Анотація.** У роботі розглянуто особливості інституційних моделей органів боротьби з корупцією. Також, зазначено, що через транснаціональні масштаби до ведення боротьби з корупцією залучилась вся світова спільнота. Автор відмітив, що за останнє десятиліття корупція набула значного поширення в світі, при цьому створила суттєві перешкоди для повноцінного розвитку економіки та стала видимою загрозою для національної безпеки будь-якої держави, саме через це спричинила зміну підходів до боротьби з нею. Відповідно до норм Конвенції ООН проти корупції є вимога про наявність антикорупційних інституцій двох типів. Поєднання цих типів надає змогу включити широкий перелік функцій у багатьох сферах, також зазначено основні критерії, що вказують на ефективності спеціалізованих антикорупційних органів. Проаналізовано типи інституційних моделей антикорупційних органів Сінгапуру, Норвегії, Франції. Автор розглянув погляди професора Головкина Б. М. щодо поділу суб'єктів запобігання корупції в Україні на категорії та вказав на комплекс найважливіших принципів протидії корупції в світі. Автор вважає, що не існує універсальної моделі боротьби з корупцією, проте, є фактори, що можуть лягти в основу антикорупційних інститутів та вплинути на ефективність боротьби з корупцією.

**Ключові слова:** корупція, антикорупційна діяльність, міжнародний досвід, протидія корупції, інституційна модель органів боротьби з корупцією.

Stetsyk Roman

Yaroslav Mudryi National Law University

## MODELS OF COUNTERACTION TO CORRUPTION

**Summary.** The features of institutional models of anti-corruption bodies are considered in the paper. The article points out that the whole world community is involved in the fight against corruption through transnational scales. The author presents the result of the Global Corruption Perceptions Index (CPI) for 2018 in Ukraine, which shows how many points the state received and what rank it has. These studies are conducted by Transparency International. Also, the results of the monitoring report of the American Chamber of Commerce (ACC) for the last 25 years of doing business in the Ukrainian market by companies that are members of the aforesaid international organization on the facts of corruption are presented. The author noted that corruption has become widespread in the world over the last decade, which has created significant obstacles to the full development of the economy and has become a visible threat to the national security of any state, which is why it has led to a change in approaches to combat it. In accordance with the provisions of the UN Convention against Corruption, there is a requirement about the existence of two types of anti-corruption institutions. The combination of these types makes it possible to include a wide range of functions in many spheres; the main efficiency criteria defined by the Council of Europe and the Convention for specialized anti-corruption bodies are also outlined. The paper states that in order to comply with the UN Convention, an anti-corruption body needs to be created, but a number of country-specific factors must be taken into account. This is how the author explains the impossibility of defining the best institutional model for the fight against corruption and points out the possibility to establish and carry out the division of existing basic concepts into types. The types of institutional models of anti-corruption bodies of Singapore, Norway, and France are analyzed. The author considered the views of Professor Holovkin B. M. on the division of the subjects of corruption prevention in Ukraine into categories. The article summarizes the analysis of international anticorruption acts conducted by the Group of States against Corruption (GRECO), which resulted in the identification of a set of the most important principles for combating corruption in the world. The author believes that there is no universal model for combating corruption, but there are factors that can underpin anti-corruption institutions and affect the effectiveness of the fight against corruption.

**Keywords:** corruption, anti-corruption activities, international experience, counteraction to corruption, institutional model of anti-corruption bodies.

**Постановка проблеми.** Корупція являється складним небезпечним соціальним явищем, що завдає значної шкоди для держави та суспільства в цілому. Її подолання залишається однією з найактуальніших та найгостріших проблем державотворення. Світова спільнота прикладає значних зусиль для боротьби з цим негативним проявом в тому числі і Україна. Завдяки проведенню численних розслідувань, досліджень, соціологічних опитувань та порівнянь оцінок експертів міжнародних організацій ми можемо сформулювати чітке уявлення про стан корупції і способи боротьби, одним з таких є створення ефективного органу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні удосконалення антикорупційної політики неодноразово ставало предметом досліджень, дане питання розглядали такі вчені як: Головкин Б.М., Трепак В.М., Олійник Д.О., Копиленко О.Л., Ільєнок Т.В., Абрамов Ф.В., Бездольний М.Ю., Буряк Г.С., Данчук М.Д.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Проблема правильного вибору моделі протидії корупції залишається зараз однією з найактуальніших. Наразі відсутні наукові дослідження щодо вибору найкращої інституційної моделі яка змогла б стати зразком для застосування в світі та Україні.

**Мета статті.** Метою даної статті є аналіз різних моделей протидії корупції, дослідження, виділення основних принципів та чинників при створенні ефективного антикорупційного органу.

**Виклад основного матеріалу.** В зв'язку з транснаціональними масштабами корупції, до боротьби з нею залучилось велика кількість міжнародних суб'єктів, таких як: Організація економічного співробітництва і розвитку (ОЕСД/ОЕСР), Міжнародний валютний фонд (ІМФ/МВФ), Transparency International, Група держав проти корупції (GRECO/ГРЕКО), Американської торгівельної палати (АСС), Європейське бюро боротьби із шахрайством (ОЛАФ/ОЛАФ), Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF/ФАТФ), Організацію за демократію та економічний розвиток (ГУАМ) [2, с. 75].

Відповідно до щорічного рейтингу, який складає Transparency International, показники світового Індексу сприйняття корупції (СРІ) за 2018 р. продемонстрували, що Україна отримала 32 бали зі 100 можливих та посіла 120 місце з 180 країн, це досить не високий рівень в порівнянні з Сінгапуром, Гонконгом, Іспанією, Норвегією, Великобританією, Францією [1].

У підсумковому моніторинговому звіті Американської торгівельної палати (The Chamber of Commerce) щодо результатів ведення бізнесу на українському ринку за 25 років вказується, що близько 80% компаній – учасниць даної міжнародної організації зіштовхуються з корупцією при веденні бізнесу в Україні [6, с. 133].

Об'єктивні фактори вказують, що корупція створює значні перешкоди для економічного розвитку не тільки України, а й багатьох країн світу, і за останнє десятиліття її поширення стало загрозою для національної безпеки будь-якої держави. В зв'язку з цим змінились підходи до проблеми корупції та боротьби з нею.

Слід відмітити, що протидія корупції давно вийшла з формальних меж і стала об'єктом уваги державного керівництва та громадських організацій. Чинники успішної боротьби з корупцією давно нам відомі і апробовані іноземними державами [4, с. 71–72].

Відповідно до норм Конвенції ООН проти корупції є вимога про наявність антикорупційних інституцій двох типів:

- органи (орган), що запобігають корупції;
- органи (орган) або особи, спеціалізація яких є боротьба з корупцією за допомогою правоохоронних заходів.

Поєднання цих типів надає змогу включити широкий перелік функцій у багатьох сферах, також Рада Європи та Конвенція ООН визначили основні критерії ефективності спеціалізованих антикорупційних органів:

- незалежність;
- спеціалізація;
- належна професійна підготовка;
- належні ресурси та повноваження [3].

Відсутність хоча б одного пункту з цього переліку призведе до неякісної та неефективної боротьби з корупцією.

Зараз неможливо визначити найкращу інституційну модель боротьби з корупцією, тому що під час створення нового органу необхідно врахувати значний перелік факторів, наприклад:

національний контекст, культуру, менталітет, адміністративні та правові особливості країни. Проте, є можливість встановити основні концепції існуючих органів та поділити їх на три типи.

Перший тип характеризується домінуванням моделі з багатоцільовими агентствами, що включає в себе комплексний підхід та зосередження у межах однієї структури вирішення всіх основних питань для боротьби з корупцією: аналітична діяльність, розроблення політики, моніторинг, розслідування, технічна допомога, взаємодія з суспільством та його інформовання. Прихильниками даної моделі є такі держави як: Гонконг, Сінгапур, Литва, Латвія, Австралія, Аргентина, Еквадор, Таїланд.

Яскравим прикладом успішної боротьби з корупцією держави, що обрала перший тип моделі побудови антикорупційної інституції є Сінгапур. За даними Transparency International у 2018 році країна знаходиться на 3 місці у рейтингу сприйняття корупції і отримав 85 балів. Такий високий результат досягнуто лише протягом сорока років після початку антикорупційної реформи. Цей довгий та складний шлях Сінгапур почав зі створення Бюро з розслідувань корупційної діяльності (БРКД), багатоцільового органу з правоохоронними повноваженнями. До його основних завдань відноситься попередження та розслідування корупційних злочинів в державному та приватному секторі. БРКД став джерелом ефективною протидії корупції і зараз діє на основі чотирьох принципів: правоохоронна діяльність, антикорупційне законодавство, відправлення правосуддя та адміністрація. Суттєву роль у значному зниженні корупції відіграла політична воля, що лягла за основу при створенні сильного органу, але свої широкі повноваження БРКД отримав після виправданій довіри суспільства [7].

Другий тип моделі це впровадження служб, які здійснюють боротьбу з корупцією в структуру правоохоронних органів. Даній моделі властиві різні форми спеціальних відомств, вони можуть створюватись в органах, що займаються виявленням та розслідуванням корупції або в органах прокуратури. До країн з другим типом відносяться Норвегія, Бельгія, Іспанія, Хорватія, Угорщина, Румунія.

Країна, що є найуспішнішою в сфері боротьби з корупцією серед держав-прихильниць другого типу моделі є Норвегія. У 2018 році посіла 7 місце в рейтингу сприйняття корупції, набравши 84 бали. Уряд вирішив віднести антикорупційну діяльність до Національного директорату поліції та створити відповідне Управління яке отримало скорочену назву ОКОКРІМ. До основних завдань відноситься виявлення та проведення кримінального розслідування складних та особливо важливих справ у сфері корупції, економіки і екології. Попри те, що ОКОКРІМ входить до поліції, у важливих випадках може підпорядковуватись Державній прокурорській службі. Метою створення було бажання сформувати державну установу, що мала б високий рівень компетентності, орієнтованої на здійснення цілеспрямованих розслідувань та розвитку міждисциплінарної співпраці [5].

У рамках третього типу, в модель включаються інституції із запобігання корупції, розроблення координаційних дій і політики. Сюди відносяться структури, що виконують превентивні

функції: проведення аналізу та досліджень, розроблення і координування дій у боротьбі з корупцією, консультація та навчання різних відомств щодо ризиків корупції, заходи попередження та інші. Зазвичай, цим органам не надається статус правоохоронних, але вони виконують спеціальну контролюючу функцію, наприклад контроль за деклараціями про доходи держслужбовців, посадових та інших осіб. Державами, що обрали цю модель є Франція, Албанія, Республіка Македонія, Мальта, Сербія, Чорногорія, США, Індія, Філіппіни, Болгарія [9].

Франція обрала третій тип моделі та досягнула значного результату в боротьбі з корупцією. Країна знаходиться на 21 місці з 72 балами відповідно до Індeksu сприйняття корупції за 2018 рік. Франція створила Центральну службу запобігання корупції (ЦСЗК), що відноситься до Міністерства юстиції Франції. В ЦСЗК входять експерти з різних державних установ адміністративної та судової системи. Видами основної діяльності є збір інформації, консультації незалежних експертів з питань, що пов'язані з ризиками виникнення корупції та з розслідувань корупційних справ, надання висновків щодо проекту закону. Даний орган не уповноважений розглядати справи про кримінальні або адміністративні правопорушення, визначати відповідальність, застосовувати санкції, лише надати певну інформацію про корупційне діяння до відповідного органу, що може стати підставою для початку розслідування [10].

Як вказує професор Головкін Б.М., в Україні суб'єктів запобігання корупції слід ділити на чотири категорії:

- суб'єкти із загальними повноваженнями у сфері протидії корупції;
- суб'єкти із спеціальними повноваженнями у сфері протидії корупції;
- суб'єкти, що протидіють корупції в межах основних функцій;
- суб'єкти, що беруть участь у здійсненні заходів запобігання і протидії корупції.

До суб'єктів із загальними повноваженнями у сфері протидії корупції належать Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

До суб'єктів із спеціальними повноваженнями у сфері протидії корупції відносяться Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура Генеральної прокуратури України, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та відповідні уповноважені особи або структурні підрозділи міністерств, державних адміністрацій, центральних органів виконавчої влади.

До суб'єктів, що протидіють корупції в межах основних функцій входять Міністерство юстиції України, Служба безпеки України, органи прокуратури, Національна поліція України, Дер-

жавне бюро розслідувань, Державна служба фінансового моніторингу, Національне агентство з питань виявлення, розшуку, та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА).

До суб'єктів, що беруть участь у здійсненні заходів запобігання і протидії корупції належать міжнародні організації, їх представництва в Україні, консультативно-дорадчий орган з протидії корупції у приватній сфері (Рада бізнес-омбудсмена) та громадськість, що здійснює імплементацію стандартів у сфері антикорупційної політики [8, с. 256–257].

Зараз існує спеціальний загальноєвропейський орган ЄС, що займається контролем за реалізацією міжнародних правових актів у антикорупційній сфері. Цей орган називається Група держав проти корупції (ГРЕКО), до держав-учасниць входять члени Ради Європи (у тому числі Україна), США та Білорусія.

Після проведеного аналізу міжнародних антикорупційних актів, ГРЕКО виокремили комплекс найважливіших принципів протидії корупції:

- високий рівень професіоналізму і патріотизму керівників усіх ланок;
- підзвітність та прозорість державних органів перед суспільством;
- захист та забезпечення прав приватної власності, що отримані легально;
- невідворотність відповідальності за корупційні злочини (незважаючи на час та соціальний статус злочинця);
- контроль держави та суспільства за діяльністю суб'єктів владних повноважень (публічне оприлюднення декларацій фінансового характеру);
- дотримання необхідного рівня захисту свідків у кримінальних та адміністративних справах проти корупціонерів;
- здійснення профілактичних заходів на цілеспрямовану зміну суспільного поняття корупції як негативного та ганебного явища [11].

**Висновки і пропозиції.** Підсумовуючи аналіз принципів та інститутів боротьби з корупцією, варто вказати, що обраний тип моделі протидії корупції певною мірою залежить від економічного, політичного розвитку, сильної політичної волі, активної участі громадськості у виявленні корупційних правопорушень. Щодо застосування позитивного досвіду інших країн для України, то у світі немає універсальної моделі, що відповідала б усіма необхідними критеріями для застосування нашою державою. Ми можемо запозичити та виділити певні елементи, що вплинули б на ефективнішу боротьбу з корупцією і лягли б в основу антикорупційних інститутів: встановити чіткіші вимоги, обмеження і заборони до кадрів, стимулювання у них добросовісної поведінки, посилити контроль громадськості за розслідуванням корупційних справ та забезпечити належний захист осіб, що проходять свідками у таких справах.

## Список літератури:

1. Transparency International Ukraine. 2018, URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnnyattya-koruptsiyi-2018> (дата звернення: 15.12.2019).
2. Копиленко О.Л. Міжнародно-правовий досвід протидії корупції. *Юриспруденція в сучасному інформаційному просторі* : матеріали ІХ Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, Національний авіаційний університет, 1 березня 2019 р.). Тернопіль, 2019. С. 75.
3. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, від 31 жовтня 2003 року // База даних «Законодавство України». URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) (дата звернення: 15.12.2019).

4. Ільєнко Т.В. Боротьба з корупцією: міжнародний досвід. *Юридична наука*. 2012. № 2. С. 71–72.
5. ØKOKRIM, 2018. URL: [http://www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre\\_engelsk.pdf](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre_engelsk.pdf) (дата звернення: 15.12.2019).
6. The Chamber of commerce Ukraine, 2017. С. 133. URL: [https://www.chamber.ua/content/documents/538539CC\\_Country\\_Profile\\_2017UA.pdf](https://www.chamber.ua/content/documents/538539CC_Country_Profile_2017UA.pdf) (дата звернення: 15.12.2019).
7. Corrupt Practices Investigation Bureau: About Us, 2019. URL: <http://www.cpib.gov.sg/aboutus.htm> (дата звернення: 15.12.2019).
8. Головкін Б.М. Механізм запобігання корупції. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 4. С. 256–257.
9. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. 2007. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf> (дата звернення: 15.12.2019).
10. SCPC Annual Reports, 2015. URL: <http://www.justice.gouv.fr/minister/minspc.htm> (дата звернення: 15.12.2019).
11. Міжнародний досвід боротьби з корупцією в секторі безпеки: висновки для України. 2015. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-korupciyu-v-sektori-bezpeki> (дата звернення: 15.12.2019).

## References:

1. Transparency International Ukraine (2018). Available at: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018> (accessed: 15.12.2019).
2. Копуленко, О.Л. (2019). Mizhnarodno-pravovyy dosvid protydiy koruptsiyi [International legal experience in counteracting corruption]. Proceedings of the Jurisprudence in the modern information space: IX International Scientific and Practical Conference (Kyiv, March 1). Ternopil: Vector, p. 75.
3. The United Nations Convention against Corruption (2003). Available at: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) (accessed: 15.12.2019).
4. Ільєнко, Т.В. (2012). Borot'ba z koruptsiyeyu: mizhnarodnyy dosvid [The fight against corruption: international experience]. *Legal Science*, no. 2, pp. 71–72.
5. ØKOKRIM (2018). Available at: [http://www.okokrim.no/aktuelt\\_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre\\_engelsk.pdf](http://www.okokrim.no/aktuelt_arkiv/publikasjoner/Okokrim-brosjyre_engelsk.pdf) (accessed: 15.12.2019).
6. The Chamber of commerce Ukraine (2017). Available at: [https://www.chamber.ua/content/documents/538539CC\\_Country\\_Profile\\_2017UA.pdf](https://www.chamber.ua/content/documents/538539CC_Country_Profile_2017UA.pdf) (accessed: 15.12.2019).
7. Corrupt Practices Investigation Bureau : About Us (2019). Available at: <http://www.cpib.gov.sg/aboutus.htm> (accessed: 15.12.2019).
8. Holovkin, B.M. (2018). Mekhanizm zapobihannya koruptsiyi [Mechanism of Prevention of Corruption]. *Journal of the University of Law of Kiev*, no. 4, pp. 256–257.
9. Specialized anti-corruption institutions: model review (2007). Available at: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf> (accessed: 15.12.2019).
10. SCPC Annual Reports (2015). Available at: <http://www.justice.gouv.fr/minister/minspc.htm> (accessed: 15.12.2019).
11. International experience in the fight against corruption in the security sector: conclusions for Ukraine (2015). Available at: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/mizhnarodniy-dosvid-borotbi-z-korupciyu-v-sektori-bezpeki> (accessed: 15.12.2019).