

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.57>

С. О. Шатрава,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем досудового розслідування Харківського національного університету внутрішніх справ,
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7072-961X>;
e-mail: sergshatrava@gmail.com

К. О. Чишко,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри поліцейської діяльності та публічного адміністрування Харківського національного університету внутрішніх справ;
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-8810-7950>,
e-mail: ekaterinachishko@gmail.com

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В КРАЇНАХ АЗІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано досвід запобігання та протидії корупції в країнах Сходу (Китаї, Японії та Сінгапурі). Внаслідок чого зроблено висновок, що антикорупційна державна політика Китаю будується, переважно на репресивних заходах.

У Японії утвердились наступні пріоритети в сфері запобігання та протидії корупції: 1) розроблення та активне провадження інструментів запобігання корупції економічного характеру, наприклад обов'язок щодо систематичного звітування політичним керівництвом перед громадськістю, проведення фінансових реформ, у частині фінансування політичних організацій і державних підприємств; 2) формування інституту публічної служби сучасного зразка з гідними умовами праці, стабільно високим грошовим забезпеченням, і розгалуженою системою стимулів; 3) запровадження цивільного контролю за діяльністю державних інституцій, де провідним суб'єктом є громадськість.

В основу запобігання та протидії корупції в Сінгапурі покладено ідею про усунення чи мінімізацію причин і умов, які фактично штовхають особу на здійснення корупційних діянь. Із цієї метою в країні впроваджено низку дієвих антикорупційних засад і механізмів, серед яких: 1) застосування заходів до обох сторін (як до тих, хто дає хабарі, так і до тих, хто їх приймає); 2) неминуче застосування механізму юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, яке в обов'язковому порядку повинно супроводжуватись громадським осудом, у противному випадку, воно не матиме абсолютного суспільного ефекту; 3) принципове розмежування професійних обов'язків публічних службовців і їх приватних інтересів, із чого випливає, що особа, яка перебуває на публічній службі не повинна вирішувати особисті проблеми чи проблеми своїх родичів використовуючи ресурси, до яких вона має доступ у зв'язку з зайняттям посади публічного службовця; 4) утвердження верховенства закону – досягається за рахунок прийняття судами обвинувальних вироків за матеріалами слідчих органів, внаслідок чого суспільство впевнюється у юридичній законності та ефективності діяльності перших; 5) встановлення зрозумілих і прозорих методів професійної діяльності та реалізації управлінського процесу, зокрема організацію роботи підпорядкованих структурних підрозділів із метою нівелювання умов впливу на адміністративні рішення прийняті в результаті надання неправомірної вигоди, зменшиться кількість фактів корупційних дій тощо.

Акцентовано увагу на тому, що чинна антикорупційна система в Україні лише за останні роки ввібрала низку ключових антикорупційних механізмів запобігання та протидії корупції, які відповідають міжнародним стандартам. В свою чергу, основою формування останніх слугує зарубіжний позитивний досвід подолання корупції на національному рівні.

Ключові слова: корупція, запобігання та протидія корупції; державна антикорупційна політика, антикорупційні органи, державна служба, корупційне правопорушення, правопорушення, пов'язане з корупцією.

Постановка проблеми. Сучасні реалії свідчать про систематичний прогрес різних держав, при чому такий прогрес має не тільки західний вектор розвитку, а і східний. Важко оспорювати той факт, що окремі країни Сходу є лідерами в різних сферах як от економіка чи політика. Не є виключенням їх правоохоронна діяльність, зокрема антикорупційної спрямованості. Актуальна статистика свідчить, що деяким країнам Азії, наприклад Китаю, Сінгапуру та Японії, вдається вести достатньо ефективну діяльність із запобігання та протидії корупції у публічній сфері.

Зі свого боку, коли мова йде про антикорупційну діяльність корисним стає будь-який досвід, незалежно від його територіального походження. Одночасно, він становить і практичний інтерес, адже дає можливість провести порівняльну характеристику методів (засобів, механізмів) запобігання та протидії корупції і умов за яких вони використовуються.

Стан дослідження проблеми. Слід зазначити, що позитивний досвід країн Азії у боротьбі з корупцією не так часто стає предметом наукових праць як позитивні здобутки запобігання та протидії корупції в Сполучених Штатах Америки чи країнах Європейського Союзу. У результаті маємо невелику кількість наукових праць присвячених даному питанню, зокрема під авторством: Ю. В. Баскакової, В. М. Гаврилюка, П. В. Качанової, Г. О. Усатого, О. В. Жура [1], О. Г. Боднарчука [2], І. А. Мізраха [3], О. В. Скомарова [4], О. В. Стельмаха [5], В. М. Чепелюка [6]. Попри це помилково вважати досвід країн Азії в сфері боротьби з корупцією є чимось «другорядним», навпаки: для успішного запобігання та протидії цьому деструктивному явищу важливо враховувати весь накопичений досвід. Зважаючи на зазначене, в основу чинного дослідження, окрім висновків і положень вказаних наукових робіт, покладено інформаційно-аналітичні матеріали, які стосуються особливостей реалізації антикорупційної політики держав країн Азії, насамперед Японії та Сінгапуру.

Мета і завдання дослідження. Мета статті полягає в аналізі основних ідей антикорупційної державної політики окремих країн Азії, насамперед Китаю, Японії та Сінгапуру, для узагальнення механізмів, які забезпечують результативну боротьбу з корупцією в цих країнах і в перспективі розгляду можливості використання схожих механізмів у ідентичній галузі національного законодавства.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що у науковій статті отримали подаль-

шого розвитку уявлення про зарубіжний досвід запобігання та протидії корупції, окремі пропозиції щодо використання якого в Україні авторами запропоновані вперше.

Виклад основного матеріалу. Характерною особливістю нормативно-правового регулювання антикорупційної сфери в Японії є фактична відсутність профільного законодавчого акту. Як не парадоксально це не заважає країні вести активну боротьбу з корупцією. Зокрема за результатами 2021 року ця країна посідає 18 місце серед інших порівняно «некорумпованих держав» [7].

Особливе значення надається заборонам відносно політиків, державних і муніципальних службовців. Останні, передбачають ряд правил для осіб, які обіймають посади публічних службовців, які унеможливають їх політичну активність і підприємницьку діяльність, не тільки в період проходження служби, а і після їх звільнення. Більше того в законах Японії закріплено досить чіткі обмеження стосовно фінансування політичних компаній, передвиборчої агітації та інших політичних організацій, а також регламентовано процедуру здійснення благодійних внесків, а також обов'язок подання відповідної фінансової звітності.

В Японії корупційним злочином вважаються дії політиків, які за певну винагороду просувають інтереси третіх осіб, оказуючи безпосередній вплив на інших осіб з метою прийняття працівниками інших державних інституцій бажаного цими третіми особами рішення. Одним із основних напрямів реалізації антикорупційних заходів у країні є саме кадрова політика, її сутність полягає в тому, що публічні службовці в Японії отримують достатнє грошове забезпечення, що заохочує їх до доброчесності. Публічна служба нерозривно пов'язана з професійною етичною поведінкою працівників, останні навіть отримали своє легальне закріплення в профільному законодавчому акті та низці підзаконних нормативно-правових актів (наказів уповноважених органів), в цих документах закріплено визначення терміну «зацікавлена особа», а також всебічно охарактеризовано дії, які є неетичними з точки зору публічної служби. Все це в свою чергу спрямоване на унеможливлення подвійного тлумачення антикорупційного законодавства [6].

Фактично в Японії утвердились наступні пріоритети в сфері запобігання та протидії корупції: 1) розроблення та активне провадження інструментів запобігання корупції економічного

характеру, наприклад обов'язок щодо систематичного звітування політичним керівництвом перед громадськістю, проведення фінансових реформ, у частині фінансування політичних організацій і державних підприємств; 2) формування інституту публічної служби сучасного зразка з гідними умовами праці, стабільно високим грошовим забезпеченням, і розгалуженою системою стимулів; 3) запровадження цивільного контролю за діяльністю державних інституцій, де провідним суб'єктом є громадськість [1, с. 49].

Деякі «борці з корупцією» вважають, що її можна подолати лише шляхом створення сильної держави, не на демократичних засадах, а за рахунок авторитарного стилю управління, поширення диктатури та репресій. Проте досвід Китаю (65 місце у рейтингу країн за Індексом сприйняття корупції у 2021 році [7]), де показові розстріли урядовців, які вчинили корупційні дії, давно стали «звичною справою», підтверджує зворотне. Так, лише з 2003 по 2015 роки 10 тисяч чиновників були публічно розстріляні, 120 тисяч – у якості поранення отримали по 10-20 років ув'язнення [3].

Натомість, як впливає з офіційних міжнародних даних викладених вище, репресивні заходи не дають бажаного результату – кількість хабарників, якщо і зменшилась, то не набагато, а суми хабарів автоматично зросли з похибкою на «підвищений ступінь ризику». Зрозуміло, що демократичний режим не в змозі забезпечити активну боротьбу з корупцією і мінімізувати отримання неправомірної вигоди, але здатний створити передумови для такої діяльності. Оскільки саме демократичні цінності: як от свобода слова чи наявність політичної конкуренції дає можливість виявляти та поширювати інформацію про корупційні прояви, а також сприяє створенню незалежних (громадських) комісій, основним завданням яких є боротьба з корупцією.

Еталонний зразок «культури прозорості» побудовано в Південній Кореї, зокрема, в Сеулі з 1999 року діє програма «OPEN», яка представляє собою систему контролю за розглядом заяв громадян чиновниками міської адміністрації. Необхідно відзначити, що впровадження зазначеної програми стало справжньою сенсацією серед національних антикорупційних програм і показником реалізованої політичної волі на боротьбу з корупцією [8]. О. В. Жур підкреслює, що «вільний доступ до інформації про стан речей виключає необхідність особистих кон-

тактів з урядовцями або пропозиції їм хабарів з метою прискорити завершення процесу ухвалення рішення. Таким чином, «OPEN» шляхом виключення особистого спілкування урядовців та громадян, як необхідної умови існування корупції, виконує основну свою задачу – попередження корупційних діянь і відновлення довіри громадськості до міської адміністрації» [1, с. 50].

Антикорупційна політика Сінгапуру вражає своїми успіхами – країна займає 5 місце в «антикорупційному рейтингу» за 2021 рік [7]. В основу запобігання та протидії корупції в Сінгапурі покладено ідею про усунення чи мінімізацію причин і умов, які фактично штовхають особу на здійснення корупційних діянь. Із цією метою в країні впроваджено низку дієвих антикорупційних засад і механізмів, серед яких:

1) застосування заходів до обох сторін (як до тих, хто дає хабарі, так і до тих, хто їх приймає);

2) неминуче застосування механізму юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, яке в обов'язковому порядку повинно супроводжуватись громадським осудом, у противному випадку, воно не матиме абсолютного суспільного ефекту;

3) принципове розмежування професійних обов'язків публічних службовців і їх приватних інтересів, із чого випливає, що особа, яка перебуває на публічній службі не повинна вирішувати особисті проблеми чи проблеми своїх родичів використовуючи ресурси, до яких вона має доступ у зв'язку з зайняттям посади публічного службовця;

4) утвердження верховенства закону – досягається за рахунок прийняття судами обвинувальних вироків за матеріалами слідчих органів, внаслідок чого суспільство впевнюється у юридичній законності та ефективності діяльності перших;

5) встановлення зрозумілих і прозорих методів професійної діяльності та реалізації управлінського процесу, зокрема організацію роботи підпорядкованих структурних підрозділів з метою нівелювання умов впливу на адміністративні рішення прийняті в результаті надання неправомірної вигоди, зменшиться кількість фактів корупційних дій;

6) професійні та особисті якості як основний критерій добору службовців державної сфери, що різко засуджує використання сімейних зв'язків під час проходження публічної служби та виконання своїх професійних обов'язків, на противагу призначення конкретного публічного

службовця на посаду в залежності від їх кваліфікації та досвіду робот, що гарантує прийняття об'єктивних кадрових рішень;

7) створення іміджу непідкупності чиновників на базі їх звільнення, у випадках вчинення ними корупційних діянь; за таких обставин засоби масової інформації відіграють вирішальну роль в оприлюдненні і поширенні відомостей про такі ситуації та покарання за її вчинення з метою забезпечення інформування суспільства про негативні наслідки від корупційних проявів; така обізнаність населення сприяє формуванню добросовісних відносин у сфері публічної служби та сприяє поширенню уявлення «покараності за корупцію», адже боротьба з останньою залежить від системи цінностей політичних лідерів, державної служби та суспільства;

8) гідна оплата праці державних службовців – оплата праці державних службовців здійснюється згідно формули, основним елементом якої є показник середньої заробітної плати кваліфікованих працівників на ідентичних або схожих посадах у приватній сфері; окремим категоріям публічних службовців, «що займають відповідальні посади, були підняті зарплати до рівня, характерного для топ-менеджерів приватних корпорацій. Наприклад, міністрам та суддям у Сінгапурі встановили астрономічну платню – 100 тис. дол США на місяць. Протеніяких пільг, охорони, автомобіля з водієм та службової дачі міністру не надається» [5]. Важливо, що такий підхід до збільшення зарплатні не означає щорічного її автоматичного зростання, адже доходи приватного сектору то підвищуються, то знижуються, як наслідок заробітна плата посадовцям може бути як підвищена, так і знижена;

9) «ліквідація зайвих адміністративних бар'єрів для розвитку економіки – боротьба з корупцією є одним з ключових чинників економічного успіху Сінгапура» [2];

10) контрольована щорічна звітність державних службовців про їх майно, активи і борги, у формі подання декларацій про майно, активи та борги у встановленій формі; наявність матеріальних активів за відсутності обґрунтованості їх виникнення слугує підставою для проведення перевірки щодо можливих корупційних джерел отримання перших; прокурор уповноважений проводити перевірку всіх банківських документів фінансового характеру, фінансової документації акціонерних товариств, а також приватні рахунки осіб, які підозрюються у вчиненні корупційних злочинів.

Важливе значення у механізмі боротьби з корупцією в Сінгапурі відведено інституційній складовій, зокрема розбудовано систему антикорупційних органів, де центральне місце займає Бюро з розслідування корупції [9], яке наділено політичною і функціональною самостійністю. Саме на нього покладено обов'язок щодо запобігання та протидії корупції в державі як в публічній, так і публічній сферах, шляхом здійснення досудового розслідування, проведення необхідних слідчих дій, а також вироблення відповідних превентивних заходів [4, с. 92-30]. Серед обов'язків Бюро чинне місце посідає контроль за випадками зловживання службовими повноваженнями, оприлюднення про такі факти та інформування уповноважених органів із метою проведення службового розслідування та притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності. Бюро з розслідування корупції також узагальнює існуючі методи запобігання та протидії корупції та виробляє нові, переважно з метою усунення прогалин в системі управління, які можуть стати передумовою розвитку корупції. У випадку виявлення проблеми, що може призвести до корупції та зловживань, Бюро рекомендує керівникам таких органів (підрозділів) вжити належних заходів щодо попередження злочинів [9].

Бюро по розслідуванню корупції Сінгапуру наділено «нехарактерними» для правоохоронних органів повноважень, зокрема затримувати осіб, що підозрюються у вчиненні корупційного правопорушення та проводити їх обшук, навіть без ухвали суду. Вдалим виглядає підхід щодо сфери здійснення слідчих дій. Так, розслідування, як правило охоплює перевірки діяльності не лише підозрюваного, але також його родичів та поручителів, будь-яких банківських рахунків, дольових та розрахункових рахунків, фінансових записів вищезазначених осіб. Крім того Бюро наділено повноваженнями щодо проведення розслідувань правопорушень, які є «супутніми» стосовно справи про корупційне правопорушення [5].

Висновки. Отже, сучасне осмислення корупції як явища обумовило його трансформацію від певної соціально-політичної проблеми до «абсолютного зла», яке неможливо викоринити на сучасному етапі розвитку людства. Натомість, необхідно прагнути до обмеження його впливу, оскільки воно становить не аби яку загрозу національній безпеці держави, і є серйозним викликом XXI сторіччя.

Як уявляється, чинна антикорупційна система в Україні лише за останні роки ввбрала

низку ключових антикорупційних механізмів запобігання та протидії корупції, які відповідають міжнародним стандартам та провідному зарубіжному досвіду. Водночас аналіз зарубіжного досвіду країн Азії дає можливість виокремити наступні позитивні аспекти функціонування системи запобігання та протидії корупції, які можуть бути використанні для її удосконалення в Україні:

– виключно репресивні заходи боротьби з корупцією не можуть забезпечити подолання корупції;

– виваженим є поєднання системи, яка включає дієві превентивні механізми (забезпечують запобігання корупції) та одночасно – безвідворотність відповідальності за корупційні правопорушення, яка обов'язково має стосуватися обмежень особистісного характеру;

– позитивним вбачається формування системи оплати праці осіб, які виконують функції держави або місцевого самоврядування, є посадовими особами юридичних осіб публічного права, у прив'язці до заробітної плати кваліфікованих працівників на ідентичних або схожих посадах у приватній сфері. За такого підходу зростання економіки буде прямопропорційно відбиватися на офіційних доходах службовців, а значить такі особи будуть безпосередньо зацікавлені у досягненні конкретних матеріально обумовлених результатів суспільно-економічного розвитку;

– надзвичайно цікавим, як вбачається дієвим, та цілком можливим до запровадження в Україні (після зупинення військової агресії), є досвід щодо безпрецедентного підвищення заробітної плати «топ чиновникам» та на рівні з цим виключенням будь-яких пільг, забезпечення службовим транспортом, квартирами, дачами, охороною, скороченням посад допоміжного персоналу тощо, що з однієї сторони нівелює частину корупційних ризиків у використанні відповідних службових можливостей, а з іншої – відповідні посадові особи можуть на власний розсуд використовувати такі кошти як приватні для забезпечення виконання покладених на них обов'язків.

Список використаної літератури:

1. Відповідальність за корупційні діяння, правові засади відшкодування збитків, завданих

внаслідок їх вчинення: навчально-методичні матеріали / Ю. В. Баскакова, В. М. Гаврилюк, П. В. Качанова, Г. О. Усатий; упоряд. О. В. Жур. К.: НАДУ, 2013. 108 с.

2. 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 (дата звернення: 08.05.2021).
3. Мізрах І. А. Сім найоригінальніших методів боротьби з корупцією / Антикорупційний портал. URL: <https://www.acrc.org.ua/ua/news-and-events/articles/all/7-najoriginalnishix-metodiv-borotbi-z-korupczieyu.html> (дата звернення: 15.04.2021).
4. 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. 92-93.
5. Стельмах О. В. Боротьба з корупцією: досвід Сінгапуру і Грузії. URL: http://www.vichna-ukraina.org.ua/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=7&Itemid=62 (дата звернення: 05.05.2021).
6. Чепелюк В. М. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. *Антикорупційний вісник «Ваша надія»*. URL: <http://www.antikor.info/en/dosv%D1%96d-zarub%D1%96zhnikh-kra%D1%97n-uborotb%D1%96-z-korupc%D1%96%D1%94ju/> (дата звернення: 27.03.2021).
7. Індекс сприйняття корупції у світі (станом на 2022 рік) / Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2021/> (дата звернення: 10.11.2022).
8. Міжнародний досвід застосування поліграфа при працевлаштуванні на державну службу. Досвід інших держав у боротьбі із корупцією (антикорупційні органи, попередження та особливості боротьби із корупцією) Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України: інформаційна довідка. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28956.pdf> (дата звернення: 18.04.2021).
9. Офіційний сайт Бюро по розслідуванню корупції Сінгапура. URL: <https://www.cpi.gov.sg/> (дата звернення: 11.05.2021).

Shatrava S. O., Chyshko K. O. Features of State Anti-Corruption Policy in Eastern Countries

The article analyzes the experience of preventing and countering corruption in the countries of the East (China, Japan, and Singapore). As a result, it was concluded that China's anti-corruption state policy is based mainly on repressive measures. In Japan, the following priorities in the field of preventing and countering corruption have been established: 1) development and active implementation of economic corruption prevention tools, for example, the obligation of systematic

reporting by the political leadership to the public, implementation of financial reforms, in terms of financing political organizations and state enterprises; 2) formation of a public service institute of a modern model with decent working conditions, consistently high financial support, and an extensive system of incentives; 3) introduction of civil control over the activities of state institutions, where the leading subject is the public. The basis of preventing and countering corruption in Singapore is the idea of eliminating or minimizing the causes and conditions that actually push a person to commit corrupt acts. For this purpose, a number of effective anti-corruption principles and mechanisms have been implemented in the country, including: 1) application of measures to both parties (both to those who give bribes and to those who accept them); 2) the inevitable application of the mechanism of legal responsibility for the commission of a corruption offense, which must necessarily be accompanied by public condemnation, otherwise it will have no absolute social effect; 3) a fundamental distinction between the professional duties of public servants and their private interests, from which it follows that a person in public service should not solve personal problems or the problems of his relatives using resources to which he has access in connection with employment public servant positions; 4) confirmation of the rule of law - is achieved due to the adoption of guilty verdicts by the courts based on the materials of the investigative bodies, as a result of which the society is convinced of the legal legitimacy and effectiveness of the activities of the former; 5) establishment of clear and transparent methods of professional activity and implementation of the management process, in particular, the organization of the work of subordinate structural units with the aim of leveling the conditions of influence on administrative decisions made as a result of the granting of undue benefits, the number of facts of corruption, etc. will decrease. Attention is focused on the fact that the current anti-corruption system in Ukraine has only in recent years absorbed a number of key anti-corruption mechanisms for preventing and countering corruption that meet international standards. In turn, the basis for the formation of the latter is the positive foreign experience of overcoming corruption at the national level.

Key words: corruption, preventing and countering corruption, state anti-corruption policy, institutions for preventing and countering corruption, international tools for preventing and countering corruption, corruption offense, offense related to corruption, public service.