



## ШЕТЕЛ ТӘЖІРИБЕСІ // ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

УДК 340.13



**И.Д. Шутак**

*доктор юридических наук,  
профессор кафедры теории и истории государства  
и права Ивано-Франковского университета права  
им. Короля Данилы Галицкого,  
Украина*

### МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И ВОПРОСЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Приведен опыт международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции и обеспечения экономической безопасности. На основе анализа особенностей борьбы с коррупционными преступлениями в странах ЕС, Японии, США, Австралии и других странах сформированы основы национальной антикоррупционной стратегии.

**Ключевые слова:** коррупция, экономическая безопасность, антикоррупционная стратегия и тактика, коррупционный риск, демократический режим, международный договор.

Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Поскольку коррупция проникает в политическую, экономическую и социальную сферы общества и страны, стабильность и безопасность отдельных стран и международного сообщества находятся под угрозой. В частности, коррупция препятствует усилиям по достижению согласованных на международном уровне целей развития, уничтожает демократию и верховенство закона, приводит к нарушениям прав человека, ухудшает качество жизни и позволяет процветать организованной преступности, терроризму и другим угрозам безопасности человека [8, с. 5].

Коррупция негативно влияет на экономическое развитие путем перечисления крупных сумм денежных средств в отрасли, которые не учитывают малообеспеченных. Государственные средства, а также средства, предназначенные для помощи и частных инвестиций, поступают на счета коррумпированных чиновников. Поэтому ресурсы не



доступны для необходимых инвестиций в инфраструктуру, образование, здравоохранение и другие сферы, которые в свою очередь способствуют созданию и поддержанию низкого уровня. Когда скудные государственные ресурсы распределяются неэффективно, компетентные и честные граждане испытывают разочарование, растет недоверие населения к государственной власти. Вследствие этого производительность снижается, административная эффективность уменьшается, а легитимность политических и экономических институтов подрывается.

К основным факторам, которые способствуют распространению коррупции, относят, с одной стороны, растущее обнищание широких слоев населения, ухудшение криминальной ситуации, высокие показатели неравенства распределения доходов, отсутствие системы социальной защиты в одних странах, а с другой – наращивание экономического потенциала и ежегодное увеличение финансовых поступлений в виде иностранных инвестиций – в других странах. В большинстве государств Центральной и Восточной Европы, а также в странах, возникших на постсоветском пространстве, коррупция тесно связана с тем, что эти государства находятся в состоянии экономической и общественной трансформации.

При масштабной коррупции акцент делается именно на устранении причин, а не на борьбе с конкретными проявлениями. Так для правовых систем некоторых развитых стран вообще не характерно использование в законодательстве термина «борьба» – законодатели закладывают в нормативно-правовом акте принципы предупреждения правонарушений, относящихся к определенной сфере деятельности.

Главная составляющая формирования и реализации эффективной системы борьбы с коррупцией – четкое взаимодействие государств. В первую очередь их правоохранительных органов, на региональном и международном уровнях, участие в мероприятиях по борьбе с этим негативным явлением, проведенных в рамках Организации Объединенных Наций, Советом Европы, Интерполом, Международным валютным фондом, Всемирным банком и другими международными организациями.

Одним из первых международных документов, которым осуждаются все виды коррупции, включая взяточничество, является принятая 15 декабря 1975 резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 3514 (XXX). Указанный документ призывает правительства всех стран принять на национальном уровне все необходимые меры по предотвращению и противодействию коррупции, которые они сочтут целесообразными, включая законодательные [5].

На восьмом конгрессе ООН, который состоялся в Гаване в 1990 году, принято «Практические меры борьбы с коррупцией», в которых определяются наиболее важные задачи для преодоления коррупции. А именно, правительства должны: проанализировать адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, с тем чтобы реагировать на все виды коррупции и разработать административные и регулятивные механизмы предупреждения коррупции, установить процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц; разработать правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции; принять соответствующие меры в отношении предприятий, причастных к коррупции [1].

Так, важнейшим из последних документов Европейского Союза в сфере борьбы с коррупцией является Коммюнике Европейской комиссии от 28 мая 2003 по комплексной политике Европейского Союза по противодействию коррупции. В Ком-

мюнике определены основные принципы борьбы с этим негативным явлением в Евросоюзе и обозначены принципы совершенствования противодействия коррупции в новых странах-членах, странах-кандидатах и третьих странах. А также Рамочное решение Совета Европейского Союза № 568 от 22 июля 2003 г. «О борьбе с коррупцией в частном секторе», в котором определяется понятие «активной» и «пассивной» коррупции и устанавливаются санкции в отношении лиц, в том числе юридических, за совершение такого рода преступлений [2].

Мировое сообщество давно пришло к выводу, что коррупции как распространенном социально-правовом негативном явлению можно успешно противодействовать только объединенными усилиями государств, а также международных организаций.

Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией представляет собой систему отношений между государствами в лице их органов, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями и другими организациями в сфере противодействия коррупции. Система включает согласованную политику, антикоррупционную стратегию и тактику, выработку международных договоров и соглашений, а так же их имплементации в национальное законодательство государств, правоприменительную, организационно-правовую, информационную и научно-исследовательскую деятельность соответствующих субъектов сотрудничества. В Украине активно развивается международное взаимодействие в этой области, так как приближение украинского законодательства к международным стандартам, внедрение положений международных документов в такую принципиально важную сферу, как борьба с коррупцией, является выражением магистральной линии политики, направленной на интеграцию Украины в мировое сообщество прогрессивных государств.

Так, в разделе VII Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» отмечено, что Украина в соответствии с заключенными ею международными договорами сотрудничает в сфере предотвращения и противодействия коррупции с иностранными государствами, международными организациями, осуществляющими мероприятия по предотвращению и противодействию коррупции. Правовая помощь и другие виды международного сотрудничества по делам о коррупционных правонарушениях осуществляются компетентными органами в соответствии с законодательством и международными договорами Украины, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины [3].

Обязательное участие общественности в преодолении коррупции указано в Конвенции ООН против коррупции, подписание которого 9 декабря 2003 международным сообществом стало выдающимся событием в истории современных международно-правовых отношений в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Конвенция отражает природу коррупции и предлагает разнообразные меры борьбы с этим явлением. В ней акцентируется внимание на том, что коррупция подрывает развитие, ослабляет демократию, борьбу с организованной преступностью, терроризмом и другими угрозами общей безопасности. Конвенция усиливает антикоррупционное сотрудничество на международном уровне, ведь его подписали около 100 государств.

В 1999 году Советом Европы была создана международная организация Группа государств по борьбе с коррупцией (Group of States Against Corruption, GRECO). В связи со вступлением для Украины в силу Гражданской конвенции Совета Европы о борьбе с коррупцией (ратифицировано Законом от 16 марта 2005) с 1 января 2006 года Украина



стала сороковым членом Группы государств против коррупции. ГРЕКО – это так называемое расширенное частичное соглашение (enlarged partial agreement) Совета Европы. Основной целью организации является помощь странам-участницам в борьбе с коррупцией. ГРЕКО устанавливает антикоррупционные стандарты в деятельности государства и контролирует соответствие практики этим стандартам [9].

В решении проблемы коррупции значительную роль играют общественные организации. Трансперенси Интернешнл (Transparency International) является ведущим общественным движением по противодействию коррупции, а также неправительственной международной организацией по борьбе с коррупцией и исследованию уровня коррупции по всему миру. На данный момент в организации существуют филиалы по всему миру. В конце каждого года организация формирует и публикует индекс восприятия коррупции, отражающий оценку уровня коррупции.

Согласно последнему отчету Transparency International в 2012 году первое место разделили Дания, Финляндия и Новая Зеландия, которые набрали по 90 баллов благодаря своим развитым системам обеспечения доступа к информации, а также строгим правилам, регулирующим деятельность лиц, занимающих государственные должности. Россия набрала 28 баллов и заняла 133 место из 176 возможных. Афганистан, Северная Корея и Сомали снова оказались на худших позициях рейтинга. Тот факт, что в этих государствах наблюдается отсутствие подотчетности и эффективности государственных институтов подчеркивает необходимость еще более непримиримого отношения к коррупции. В число стран, которые показали недостаточно хорошие результаты, вошли государства Еврозоны, в наибольшей степени затронуты финансовым и экономическим кризисом [6].

Еще одной плоскостью сотрудничества в сфере предотвращения и противодействия коррупции является Организация экономического и социального развития (ОЭСР), и в частности, ее Антикоррупционная сеть для Восточной Европы и Центральной Азии. В рамках работы ОЭСР в 2003 году представителями правительственных делегаций Армении, Азербайджана, Грузии, Российской Федерации, Таджикистана и Украины одобрен Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией Антикоррупционной сети для Восточной Европы и Центральной Азии ОЭСР. Основными принципами Стамбульского плана действий является развитие эффективной и прозрачной системы государственной службы, усиление борьбы с взяточничеством и обеспечение честности в бизнесе, поддержка активного участия общественности в реформах [1].

Достаточно четкая и эффективная система борьбы с коррупцией, которая опирается на солидную нормативно-правовую базу и однозначную поддержку общества действует в Финляндии. Финский законодатель заложил принципы предупреждения и предостережения совершения преступлений в каждом нормативно-правовом акте, определяющих конкретную сферу деятельности, а не вид преступления. Согласно положениям Уголовного Кодекса Финляндии, за совершение действий, которые могут квалифицироваться как «коррупция», предусмотрены санкции от штрафа до заключения сроком до четырех лет в зависимости от степени общественной опасности преступления [7].

В области борьбы с коррупцией в Бельгии пошли не только традиционным репрессивным путем – установления уголовной ответственности за коррупционные действия, а также позаботились о предупреждении коррупции. Так эта проблема нашла свое отражение в рамках реформы COPERNIC (модернизации государственного управления), в частности в реформе сектора финансового контроля. Бельгия расширила понятие коррупции



в отношении злоупотребления властью, не ограничиваясь только уголовным аспектом, но и оставив место для таких понятий, как разъяснения норм (правил, стандартов), их напоминание, что приведет к выработке кодекса поведения (деонтологии).

Опыт борьбы с коррупцией в Германии и Словакии показывает эффективность задействования общественности для борьбы с коррупцией. В частности, ведомство уголовной полиции федеральной земли Нижняя Саксония внедрило прием анонимных сообщений от граждан об экономических преступлениях. Такое решение было принято по результатам пилотного проекта, в ходе которого за четыре месяца до вышеупомянутого спецподразделения, который состоит всего из 9 работников прокуратуры и 33 полицейских, поступило 184 сообщения. Уголовные дела были открыты в 124 случаях, из которых 30 % касается дел о коррупции [7].

В Японии, как и во многих странах, одним из главных направлений борьбы с коррупцией является кадровая политика. Японским государственным служащим гарантирована достойная оплата труда. Большое внимание японский законодатель уделяет этическому поведению политиков и служащих. Так, с апреля 2000 г. в стране действует Закон «Об этике государственных служащих», а также утверждены правительственным указом этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. В этических правилах государственного служащего даются определения «заинтересованного лица» и подробный перечень неэтичных действий, исключает произвольное толкование требований закона.

В апреле 2001 г. в Японии вступил в силу Закон «О раскрытии информации». Этот акт гарантирует гражданам право на доступ к информации у правительственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство решит не раскрывать определенную информацию. Эти условия позволили общественным организациям разоблачить несколько случаев коррупции.

В США накоплен практически наибольший опыт борьбы с коррупцией. Организованная преступность здесь впервые стала предметом обсуждения еще в 1929 году, когда ее изучением занималась так называемая «Комиссия Цикершема». С тех пор эта проблема находится в центре внимания комиссий, комитетов и подкомитетов, которые создавались по решению конгресса или президента. В результате долгого и тщательного изучения различных аспектов борьбы с организованной преступностью и коррупцией они разрабатывали рекомендации, которые были положены в основу федеральных законов [7].

Важным организационным мероприятием, осуществленным правительством США, было создание в июне 1970 г. «Национального совета по борьбе с организованной преступностью», главной задачей которой является разработка общенациональной программы действий. Руководящую роль в деятельности по борьбе с организованной преступностью играет Министерство юстиции США, которое разрабатывает национальную стратегию борьбы с преступностью в стране и осуществляет методическое руководство этой работой. Главным подразделением Министерства юстиции, на которое непосредственно возложена борьба с организованной преступностью, является Федеральное бюро расследований (ФБР). В законодательстве США понятие коррупции должностных лиц определены достаточно широко. Уголовному преследованию за взяточничество в США подвергаются не только те, кто получает взятки, но и те, кто их дает. Законодательство



США, как и Японии, предусматривает ограничение деловой активности бывших чиновников после увольнения из органов государственной власти.

Существует довольно распространенное мнение, что коррупцию можно победить с помощью сильного государства, диктатуры, репрессий. Однако опыт Китая, где показательные расстрелы коррумпированных чиновников давно стали «делом обычным», подтверждает обратное. Репрессивные меры при кажущейся эффективности вряд ли дадут желаемый результат – взяточников, если и уменьшится, то ненамного, а суммы взяток автоматически взлетят до небес как плата за повышенный риск.

Демократический режим хотя и не гарантирует свободу от коррупции вообще и взяточничества, в частности, но, по крайней мере, обеспечивает больше возможностей для борьбы с ней. Во-первых, конкуренция партий разоблачает коррупцию правящей верхушки. Во-вторых, свобода слова позволяет прессе контролировать государственных служащих. Гражданское общество, как институт присущий демократическому режиму, способно повысить эффективность деятельности независимых комиссий по борьбе с коррупцией. Подобные органы успешно функционируют в Гонконге, Сингапуре, Малайзии, Тайване.

Австралия имеет большой опыт глобальных, региональных и национальных действий по предупреждению коррупционной деятельности. Австралия занимает восьмое место в мире среди наименее коррумпированных стран. Признавая необходимость обеспечения лучшей координации антикоррупционных усилий Австралии и для эффективного решения новых коррупционных рисков, австралийское правительство разработало план противодействия коррупции. План не только объединяет антикоррупционные инициативы и договоренности, но и подчеркивает, что усилия по борьбе с коррупцией должны быть распределены между всеми уровнями власти, частного сектора и гражданского общества. Правительство Австралии выделяет около 1 млрд. долларов ежегодно, чтобы помочь странам – партнерам в укреплении их управления и антикоррупционных систем. Хотя Австралия имеет большой опыт внутренних мер по предотвращению разоблачения коррупции как в государственном и частном секторах, правительство осознает, что ему не следует «почивать на лаврах» [10, с. 3].

К основным факторам успешного противодействия коррупции, которые уже апробированы международным сообществом относятся: 1) открытость власти; 2) прозрачность и понятность процедур принятия государственных решений; 3) действенные механизмы контроля за деятельностью государственных органов со стороны гражданского общества; 4) свобода слова, свобода и независимость средств массовой информации.

Следовательно, приведенный опыт международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции и обеспечения экономической безопасности, а также анализ особенностей борьбы с коррупционными преступлениями в странах Европейского Союза, Японии, США, Австралии и других странах позволяет сформировать основы национальной антикоррупционной стратегии, развитие которой необходимо в современном СНГ.

Единые государственные политики в сфере борьбы с коррупцией должны включать комплекс мер государственного, политического, экономического, социально-правового характера. Во-первых, необходимо сделать независимой судебную ветвь власти. Во-вторых, организовать контроль со стороны гражданского общества за всей системой государственного администрирования. В-третьих, обеспечить строгую подотчетность лиц,

наделенных властными полномочиями, перед реально независимым органом, осуществляющим правовой мониторинг деятельности государственных служащих. В-четвертых, ввести постоянную систему обучения в сфере борьбы с коррупцией для всех организаций, предприятий, объединений граждан, участвующих в преодолении коррупции как системного явления.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 Біла О. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.minjust.gov.ua/35749](http://www.minjust.gov.ua/35749)
- 2 Бочков С.О. Борьба с коррупцией: гражданско-правовые аспекты // Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. – № 3-4 (28-29), декабрь 2006. – [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://dpr.ru/journal/journal\\_29\\_29.htm](http://dpr.ru/journal/journal_29_29.htm)
- 3 Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» // Відомості Верховної Ради України. – 2009. - № 45. - ст. 691 (Із змінами, внесеними згідно із Законом №1787-VI (1787- 17) від 23.12.2009).
- 4 Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Відомості Верховної Ради України. – 2007. - № 49. (Конвенцію ратифіковано із заявами Законом №251-V ( 251-16 ) від 18.10.2006, ВВР. – 2006. - № 50. - ст. 496). Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами A/RES/3514 (XXX) 11 декабря 1975 года // Резолюции 30-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.un.org/ga/30/docs/30res.shtml](http://www.un.org/ga/30/docs/30res.shtml) ДИДЕННИХ
- 5 Международное сотрудничество России в области противодействия коррупции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.gugenplan.spb.ru/UserFiles/File/BUKLET\\_18\\_06\\_2013.pdf](http://www.gugenplan.spb.ru/UserFiles/File/BUKLET_18_06_2013.pdf)
- 6 Міжнародний досвід протидії корупції // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.volodymyrada.gov.ua/pfu/korupc.doc](http://www.volodymyrada.gov.ua/pfu/korupc.doc)
- 7 Action against Corruption, Economic Fraud and Identity-related Crime (2012–2015). – United Nations Office on Drugs and Crime. – 2012. – 55 p. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.unodc.org/.../corruption/.../Thematic\\_Pro...](http://www.unodc.org/.../corruption/.../Thematic_Pro...)
- 8 GROUP OF STATES AGAINST CORRUPTION (GRECO) // [ЭЛЕКТРОННИЙ РЕСУРС]. – РЕЖИМ ДОСТУПА : [WWW.COE.INT/GRECO](http://WWW.COE.INT/GRECO)
- 9 The Commonwealth's approach to Anti-Corruption. – Australian Government. Attorney-General's Department. – 2012. – 28 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.ag.gov.au/CrimeAndCorruption/AntiCorr...](http://www.ag.gov.au/CrimeAndCorruption/AntiCorr...)

#### Түйін

Сыбайлас жемқорлыққа қарсы әрекет және экономикалық қауіпсіздікті қамтамасыз ету аясында халықаралық ынтымақтастық тәжірибесі өткізілді.

Саралаудың негізінде ЕС, Жапония, АҚШ және басқа елдерде сыбайлас жемқорлықпен күрес ерекшелігі сыбайлас жемқорлыққа қарсы ұлттық стратегия негізіне құрылған.

#### Summary

Scientific article reveals the experience of international cooperation in combating corruption and economic security. Formed the basis of national anti-corruption strategy, based on analysis of characteristics of anti-corruption offenses in the EU, Japan, USA, Australia and other countries.