

УДК 328.185:35.075.5

Ситник Л.С., д.е.н., професор кафедри менеджменту, Донецький національний університет, м. Вінниця

### **МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

У статті розглянуто основні положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», зміст і склади корупційних адміністративних правопорушень і злочинів за чинною правовою базою в Україні та європейських країнах, де до складу корупційних злочинів належать заступництво, нелегальна торгівля зброєю, зловживання нагородами, обмеження конкуренції під час тендерів та конкурсів, продаж і купівля посади і є спеціальні підрозділи протидії корупції у МВС, прокуратури, митної служби, податкової адміністрації. Виявлено вплив корупції на проведення територіальної реформи; прояви корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування при вирішенні земельних питань.

Проаналізовано особливості антикорупційного законодавства і заходи протидії корупції в європейських країнах (Великобританії, Франції, Німеччині, Фінляндії, Данії). Їх запровадження дозволить ефективно запобігати вчиненню корупційних дій посадовими особами в Україні. Серед видів відповідальності виділено кримінальну, адміністративну, цивільну, дисциплінарну, навіть у випадку, коли хабарник не здійснив діянь, за які отримав хабар, і незалежно від мотивів.

Сытник Л.С.

### **ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ**

В статье рассмотрены основные положения Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции», содержание и составы коррупционных административных правонарушений и преступлений в соответствии с действующей правовой базой в Украине и европейских странах, где в состав коррупционных преступлений включены покровительство, нелегальная торговля оружием, злоупотребление наградами, ограничение конкуренции во время тендеров и конкурсов, продажа и покупка должности и есть специальные подразделения борьбы с коррупцией в МВД, прокуратуре, таможенной службе, налоговой администрации. Вывявлено влияние коррупции на проведение территориальной реформы; проявления коррупции в органах исполнительной власти и местного самоуправления в земельных вопросах.

Проанализированы особенности антикоррупционного законодательства и мероприятия по борьбе с коррупцией в европейских странах (Великобритании, Франции, Германии, Финляндии, Дании). Их внедрение позволит эффективно упреждать совершение коррупционных действий должностными лицами в Украине. Среди видов ответственности выделены уголовная, административная, гражданская, дисциплинарная, даже в случае, когда взяточник не совершил деяний, за которые получил взятку и независимо от мотивов.

Sytnyk L.

### **OPPORTUNITIES FOR SHARING THE EUROPIAN ANTI-CORRUPTION EXPERIENCE IN UKRAINE**

The article deals with the basic tenets of the Law of Ukraine “On the principles of prevention and countering corruption”, the content and compositions of corrupt administrative offences and crimes under the current legal basis of Ukraine and European countries where patronage, illegal weapon trade, abuse of honours, restriction of tender and bid competition,

buying and selling of positions are regarded as corrupt crimes, and there are specialized anti-corruption departments in the Ministry of Internal Affairs, the Office of Public Prosecutor, the Custom House and Fiscal Administration. Studied is the impact of corruption on territorial reform, the display of corruption in executive bodies and local self-government with regard to land issues.

Analysed are the features of the anti-corruption legislation and measures taken in European countries (the UK, France, Germany, Finland and Denmark). These measures will enable to efficiently prevent corruption among Ukrainian officials. Among the types of responsibility determined are: criminal, administrative, civil and disciplinary. These measures must be taken regardless the motives of a bribe-taker and the fact that they did not commit a corrupt activities act.

Актуальність для України європейського досвіду запобігання та протидії корупції зумовлена активними процесами реформування і подальшої регламентації антикорупційного законодавства і практики у державах Європи та високою їх ефективністю. Корупція (від лат. *corruptio* – псування, підкуп) – злочин, що полягає у прямому використанні посадовою особою прав, що надані йому за посадою, з метою особистого збагачення. Корупцією називають також підкуп посадових осіб, їх продажність [1]. Визначення поняття корупції міститься у статті 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2]. На відміну від Закону «Про боротьбу з корупцією» [3] чинний закон значно розширює зміст корупції. Основні відмінності у правовому регулюванні надано у таблиці 1.

Таблиця 1

## Відмінності правового регулювання в Україні змісту корупції

Основні поняття	Закон України «Про боротьбу з корупцією»	Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції»
<i>Суб'єкти вчинення корупції</i>	Посадові особи державного управління	Посадові особи державного управління, посадові особи юридичних осіб публічного права <sup>1</sup>
<i>Суб'єкти відповідальності</i>	Представники публічної влади	Службові та приватні особи, які надають неправомірні вигоди чиновникам
<i>Зміст корупційної плати</i>	Одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг	Одержання неправомірної вигоди, прийняття службовцем обіцянки/пропозиції такої вигоди, яка може мати нематеріальний характер, від іншої особи
<i>Отримувачі корупційної плати</i>	Одержання чиновником певної плати у своїх інтересах	Отримання вигоди і для інших осіб
<i>Види корупційних діянь</i>	Адміністративні правопорушення	Корупційні діяння як злочини

Попри те, що в Україні сформована достатня правова база [4,5] для протидії корупції, створені відповідні інститути (Національне антикорупційне бюро, Центр протидії корупції, Спеціальна антикорупційна прокуратура), спостерігається високий рівень корупції в усіх сферах господарської діяльності та управління. Судова система

<sup>1</sup> Посадові особи юридичних осіб публічного права одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету. Юридичні особи публічного права – комунальні підприємства, установи і організації.

не спроможна належним чином виконувати свої функції. Склалася критична ситуація у сфері незалежності судової системи.

Продажність і підкуп посадових осіб досягли гігантських розмірів. За рейтингом сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index) у 2015 р. Україна посідала 130 місце зі 168. Така ситуація в Україні гостро ставить питання про необхідність вивчення і використання європейського антикорупційного досвіду. Дослідженню законодавчих процедур, які дозволятимуть запобігати вчиненню корупційних дій в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування, присвячено наукові праці О. Банчук, Д. Лук'янець, М. Хавронюк [6].

**Мета статті** – проаналізувати заходи протидії корупції в європейських країнах, які дозволятимуть ефективно запобігати вчиненню корупційних дій посадовими особами в Україні.

**Основний матеріал дослідження.** Корупція як склад злочину передбачена в кримінальних кодексах багатьох країн і в Україні. У Великобританії протидія корупції на законодавчому рівні почалася з закону «Про боротьбу з хабарями» (1889 р.). Якщо відбувалися продаж, купівля, угода з метою отримання будь-якої посади, то такі особи карались засудженням до тюремного ув'язнення строком до двох років і заборонаю назавжди обіймати відповідну посаду. Антикорупційні закони 1906 і 1916 рр. посилили юридичну відповідальність. Навіть у випадку, коли хабарник не здійснив діянь, за які отримав хабар, і незалежно від мотивів передбачалося тюремне ув'язнення строком від трьох до семи років.

Окремим складом корупційного злочину британське законодавство виокремлює підкуп з метою отримання почесних нагород (1925 р. закон Про запобігання зловживань з нагородами), підкуп суддів і судових чиновників. Усі подарунки, що пропонуються службовцю у зв'язку з виконанням офіційних обов'язків, не мають бути їм прийнятими, за виключенням рідвняних подарунків: канцелярських предметів незначної вартості зі знаком виробника, що дає можливість вважати їх рекламними матеріалами.

Існує також практика контролю за службовими розслідуваннями фактів непристойної та протиправної поведінки робітників поліції. У системі МВС країни діє Управління скарг на дії поліції, співробітники якого не є робітниками поліції та юристами, а призначаються міністром внутрішніх справ з числа осіб, які мають авторитет і повагу.

Щодо корупції на фінансових ринках, то британська правова система зобов'язує фінансистів повідомляти правоохоронні органи про всі підозрілі операції. В іншому випадку банкір притягується до кримінальної відповідальності як співучасник.

У межах антикорупційної стратегії у 1994 р. створено незалежний консультативний Комітет по стандартам поведінки у суспільному (державному) житті, який здійснює оцінку поведінки усіх державних керівників, а також членів Національного і Європейського парламентів, представників місцевої влади. Особливу увагу приділяють фінансовій і комерційній діяльності службовців. У 1995 р. Комітет розробив Кодекс поведінки, до якого належать такі принципи державної праці чиновників: непідкупність, некористолюбство, об'єктивність, підзвітність, відкритість, чесність, лідерство у виконанні стандартів суспільного життя.

У Франції антикорупційне законодавство спрямовано на боротьбу з посадовими злочинами державних службовців, які приймають політико-адміністративні рішення. Ще з 1919 р. Кримінальний кодекс забороняв державним чиновникам впродовж п'яти років після відставки працювати у компанії, яку вони контролювали на державній службі. Невиконання цієї вимоги каралося ув'язненням на два роки і штрафом. З 1946 р., а потім в 1992 р. відповідальність за статтею посилилась. Французьке законодавство приділяє увагу адміністративним, а не карним мірам покарання. Закон Сегена (1995 р.)

дає право Рахунковій палаті контролювати процес призначення на державну службу з метою запобігання «неналежного поєднання особистих фінансових інтересів з виконанням функцій держслужбовця».

Особливістю французького антикорупційного законодавства є те, що державні чиновники можуть брати участь у виборах, не втрачаючи свого статусу. Їм дозволяється суміщення своєї роботи з вибірковою посадою на місцевому рівні. Якщо вони обрані в загальнонаціональний парламент, то зобов'язані взяти відпустку зі служби, але після закінчення терміну депутатських повноважень мають право повернутися на попередню посаду без якихось обмежень.

Серед антикорупційних актів слід назвати вимогу уряду країни (1988 р.) про публікацію даних про витрати на проведення виборчих компаній, а також про обов'язкове декларування доходів міністрів та парламентаріїв.

У 1990 р. було прийнято Закон про фінансування політичних партій, який ввів обмеження на надання їм коштів від фізичних осіб та підприємств, в тому числі на проведення виборчих компаній. У 1993 р. була створена Національна комісія по рахунках виборчих компаній та фінансуванню політичних партій, яка наділена контрольними функціями. Майже в той же час було створено Комісію з фінансової гласності політичного життя, яка контролює майновий стан парламентаріїв.

У 1991 р. створена Міжвідомча комісія по контролю ринків державних заказів та громадських робіт, а у 1993 р. розширено коло заходів, які пов'язані з дотриманням правил при укладанні контрактів на проведення громадських робіт. В той же час у законодавство було введено таку форму корупції, як заступництво.

У системі протидії корупції функціонують спеціальні підрозділи кримінальної поліції, МВС, прокуратури, митної служби, податкової інспекції. Координацію цієї діяльності покладено на Центральну міжвідомчу службу при Минюсті щодо запобігання корупції.

Важливу роль у протидії корупції також відіграє створена у 1991 р. при Міністерстві економіки та фінансів Франції служба «Тракфін» (Tracfin). Цей орган створювався для боротьби з «відмиванням» нелегальних доходів від незаконного обороту наркотичних засобів, від ввезення та вивезення капіталу, отриманого від нелегальної торгівлі зброєю, та з корупцією французьких високопосадовців. У цей час «Тракфін» займається всім комплексом проблем, які пов'язані з відмиванням «брудних» грошей через банківську мережу.

Антикорупційна система Німеччини базується на десяти принципах: охорона державної казни та конкуренції за допомогою реєстра корупції; створення стимулів для нової етики підприємництва; заборона посадовим особам, звільненим зі служби через надання протекції, впродовж п'яти років мати відношення до підприємництва; ліквідація прогалів у законах; санкціонований контроль телефонних розмов; урегулювання положення головного свідка за допомогою пом'якшення покарання; посилення кримінального переслідування через створення центрів боротьби з корупцією; забезпечення широкої гласності своєї діяльності; створення «телефонів довіри»; посилення контролю з метою попередження самозбагачення та зловживання суб'єктивним правом.

У 1997 р. набув сили Закон про боротьбу з корупцією з одночасним внесенням змін до Кримінального кодексу Німеччини. Було розширено перелік корупційних злочинів, до яких включено: отримання вигоди; отримання і пропонування хабарів за порушення службового обов'язку; обіцянка, пропонування хабаря в господарському обороті; обмеження конкуренції під час тендерів та конкурсів.

У якості організаційно-правової міри міністерствам та федеральним органам управління було представлено пакет документів, який отримав назву «Директива федерального уряду про боротьбу з корупцією в федеральних органах управління». В

документі містяться наступні положення: визначення переліку посад, найбільш схильних до корупції; посилення внутрішнього контролю у формі ревізій; особливо ретельний підхід до призначення осіб на посади, виконання яких допускає можливість здійснення корупційних діянь; навчання та підвищення кваліфікації співробітників з метою неприйняття ними дій, які потрапляють до складу корупційних злочинів; посилення службового нагляду керівництвом федерального органу; ротація персоналу, який обіймає посади, найбільш схильні до корупції; суворе дотримання запропонованих процедур при виділенні та оформленні державних замовлень; чіткий розподіл етапів, які пов'язані з плануванням, виділенням та розрахунками під час оформлення державних замовлень; виключення з конкурсу учасників аукціону у випадку серйозного порушення встановлених правил.

Одночасно з Директивою стали чинними Рекомендації дотримання Кодексу антикорупційної поведінки. Згідно з цими документами держслужбовці не мають права займатися підприємницькою діяльністю особисто або через довірених осіб, в тому числі брати участь у діяльності правління, наглядової ради, або в іншому органі товариства або підприємства будь-який іншій організаційній формі. Для іншої роботи, крім служби, службовець зобов'язан отримати попередній дозвіл вищої службової інстанції.

Серед заходів, спрямованих на протидію корупції, слід відзначити порядок працевлаштування осіб, які звільнилися з високих державних посад. Впродовж встановленого строку вони повинні отримати дозвіл уряду на роботу у приватному секторі або комерційну діяльність, якщо вони мали до неї відношення. В іншому випадку їх поведінка може бути розглянута як корупційна.

В рейтингу «Transparency International» за підсумками 2015 р. Фінляндія займає почесне 2 місце у світі.

Досягнення Фінляндії у боротьбі з корупцією також підтверджуються іншими дослідженнями, які проводили за допомогою «Барометра світової корупції» (Global Corruption Barometer) та «Світового індексу хабарників» (Global Briber Index).

Фактори, які забезпечують Фінляндії низький рівень корупції: розвинуті інститути громадянського суспільства; політична, фінансова та кадрова незалежність системи правосуддя; незалежні ЗМІ; відкритість процесу прийняття рішень посадовими особами; мінімізація втручання держави до економічного сектора; державна гарантія захисту осіб, які сприяли компетентним органам у боротьбі з корупцією; ефективна організація адміністративної системи (компактність, невеликий ступінь бюрократизації, відсутність кастовості, клановості); адекватна система внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю посадових осіб; гідний рівень заробітної плати державних службовців, наявність «соціального пакету» (пенсійне забезпечення, вихідна допомога), розмір якого встановлюється за вислугою років; морально-психологічний настрій суспільства та всього корпусу посадових осіб на запобігання корупції.

Державна політика запобігання та передбачення корупції викладена в загальнонаціональній Програмі з боротьби зі злочинами в економічній сфері (1996 р.). Інші спеціалізовані антикорупційні проекти, а також спеціальні правоохоронні служби у країні відсутні.

У Кримінальному кодексі Фінляндії за здійснення державними посадовими особами корупційних злочинів передбачені різні покарання: від штрафу до двох років позбавлення свободи (зі звільненням із займаної посади, заборонаю заміщати певні посади або займатися певною діяльністю строком від двох місяців до чотирьох років при наявності обтяжуючих обставин). Покарання призначаються за такими злочинами: отримання державною посадовою особою хабаря або примус до хабаря, карається як і факт отримання хабаря; зловживання посадовими повноваженнями; службова фальсифікація; фальсифікація доказів, підкуп для неправдивих свідчень.



У Кримінальному кодексі Фінляндії слово «корупція» не згадується. Замість цього йдеться мова про хабарництво чиновників, за яке передбачено покарання (від штрафу до тюремного ув'язнення).

У країні фактично ніколи не видавалися спеціальні закони про корупцію або про створення спеціальних органів для її контролю. Корупція розглядається як частина кримінальної злочинності та регулюється на всіх рівнях законодавства правовими нормами про протидію хабарям.

Контроль за виконанням антикорупційних норм та прийняття заходів у разі їх порушення здійснюють традиційні судові та правоохоронні органи. Особисту роль відіграють канцлер юстиції та омбудсмен парламенту, яких призначає Президент Республіки, і вони є повністю незалежними від усіх державних структур, в тому числі, один від одного. У своїй діяльності вони керуються тільки законом. До їх розпорядження входять усі інструменти права, які необхідні для проведення розслідувань та прийняття відповідних заходів.

Для розгляду звинувачень проти високопосадовців особливої категорії (членів уряду, канцлера юстиції, омбудсмена парламенту, членів Верховного Адміністративного суду) існує спеціальний інститут – Державний суд, який скликається за необхідності, але діє на основі встановлених конституцією країни правил. Цей суд може також розглядати звинувачення проти президента країни.

Державний суд, який очолює президент Верховного суду, складається з голови Адміністративного суду, Надвірного суду та п'яти депутатів парламенту, які обрані саме парламентом. Фактично це «суд імпічменту», який може приймати рішення про відсторонення від посади осіб вказаної категорії. У післявоєнний період країни Державний суд скликався лише одного разу. Таким чином, від звинувачень в корупції та покарань у Фінляндії не рятують ні висока посада, ні депутатські мандати, ні суспільна діяльність. У боротьбі з корупцією Фінляндія активно використовує міжнародно-правові інструменти, співпрацює в цієї області з іншими країнами, практикує своє законодавство відповідно до міжнародних норм і законів. Вона підписала та ратифікувала основні документи, в тому числі Конвенцію про боротьбу з корупцією 1997 р., Конвенцію Організації економічного співробітництва і розвитку 1998 р. про боротьбу хабарями, Конвенцію ООН «Проти корупції», 2003 р.

У Данії, яка протягом останніх шести років займає перше місце за індексом сприйняття корупції, успішно діють антикорупційні закони та ініціативи. Так, наприклад, більша кількість компаній стала дотримуватися політики «абсолютної нетерпимості», тобто неприйнятності хабарництва в межах власної компанії або у процесі співробітництва з зовнішніми партнерами. Цієї політиці активно сприяє Датська агенція міжнародного розвитку. Компанії, що входять до її складу, включають у свої контракти «антикорупційні положення». Недотримання цих положень може привести до розірвання контракту та відмові вести справи з корумпованими партнерами у майбутньому. Подібні положення існують в багатьох великих організаціях Данії – «Датській агенції з кредитування експортних операцій», «Торговій ради Данії», «Фонді індустріалізації для країн, що розвиваються», «Конфедерації датської промисловості».

Торгова рада Данії (TRD) розробила велику антикорупційну програму націлену на допомогу датським компаніям, які стикаються з загрозою корупції у процесі інтернаціоналізації. TRD надає національним компаніям, які працюють на зовнішніх ринках, різноманітні консультативні послуги. Для протидії корупції на всіх рівнях – від щоденних ділових операцій до серйозних питань, у рішенні яких може вимагатися контакт з місцевою владою, – компанії пропонується практична допомога. Антикорупційні послуги TRD спрощують проведення ділових операцій на зовнішніх ринках та допомагають підтримувати позитивний міжнародний імідж датських

компаній. Той, хто потрапить під підозру у корупції, може одразу розпрощатися з кар'єрою, не платити податки практично неможливо.

Українське законодавство також передбачає широкий спектр заходів протидії корупції. Серед них антикорупційні обмеження для службовців; спеціальна перевірка при прийнятті на посаду; встановлено перелік видів діяльності, які заборонено суміщати службовій особі; фінансовий контроль службовців, прозорість їхньої діяльності; обмеження для посадових осіб після їх звільнення; формування єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; заходи кримінальної, адміністративної, цивільної, або дисциплінарної відповідальності за порушення певних обмежень і заборон. Але впровадження цих заходів на практиці гальмується або запроваджується не в повному обсязі, вибірково.

Найбільше проявів корупції в органах виконавчої влади спостерігається при вирішенні земельних питань. Наприклад, розпорядження землями несільського господарського значення за межами населених пунктів є повноваженням районних державних адміністрацій, що є органами виконавчої влади. І саме з їхньої вини здійснюється неефективне управління землями. Контрольні та розпорядчі функції належать Держкомзему. Фактично систему дієвого контролю в цій галузі не створено.

Проведення реформи адміністративно-територіального устрою України та місцевого самоврядування об'єктивно знизить рівень корупції. У галузі управління землею повноваження з розпорядження нею передаються до громад [7] за умов наявності плану освоєння землі громади та схеми планування території та генпланів, які проходять експертизу в державних органах. Держкомзему відводиться роль контролюючого органу. Затвердження планів використання землі з боку голови місцевої державної адміністрації та документів, що регламентують просторовий розвиток, та неухильне їх дотримання дозволить зберегти цінні землі й ефективно ними розпоряджатись. Процеси управління землею стануть прозорими.

Висновки. Для утвердження України як демократичної та правової держави принципово важливою є побудова дієвої системи протидії корупції, спроможної викоринити її з усіх сфер господарської діяльності та управління. Для цього необхідно забезпечити високий рівень поінформованості суспільства щодо діяльності органу влади, належний рівень внутрішнього контролю та ефективність службових розслідувань, встановлення правил поведінки з приватними особами, кодекс етики службовців, зменшення можливостей для неправового особистого «контакту» приватних осіб із посадовцями.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Большая советская энциклопедия. – М. «Советская энциклопедия». – 1973. – т. 13. – с. 634.
2. Про засади запобігання і протидії корупції. Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206 – VI.
3. Про боротьбу з корупцією. Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95 – ВР.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073 – X.
5. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р., №2341 – III.
6. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник / О. Банчук: Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні. – DESPRO». – К.: ТОВ «Софія А». – 2012. – 88 с.
7. Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель. Постанова ВРУ. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 19, ст.225.