

УДК 342.951:351

Ю.В. Дем'янчук,

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри “Право”
Білоцерківський інститут економіки та управління Відкритого міжнародного
університету розвитку людини “Україна”,
м. Біла Церква, Україна

Я.В. Новак,

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри “Право”
Білоцерківський інститут економіки та управління Відкритого міжнародного
університету розвитку людини “Україна”,
м. Біла Церква, Україна

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ З УРАХУВАННЯМ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ

Статтю присвячено аналізу адміністративно-правових заходів запобігання та протидії корупції в розвинених країнах Європейського Союзу. Зокрема, європейське право містить систему антикорупційних нормативних документів, що визначають відносини у сфері державної служби, а основу такої системи становлять заходи, розроблені Радою Європи. Таким чином, антикорупційні норми проходять одночасну імплементацію в державах Європи. Аналіз положень цивільно-правової конвенції дозволяє більш детально розглянути в порівняльному аспекті ті положення міжнародного досвіду по боротьбі з корупцією, що не отримали визнання в українському законодавстві.

Ключові слова: корупція, запобігання корупції, державна служба, протидія корупції, антикорупційні заходи.

Корупція є загрозою для верховенства права, демократії, соціальної справедливості та правосуддя, вона руйнує принципи ефективного управління, економіку, негативно впливаючи на стабільність державних установ.

Досвід європейських країн засвідчив, що більшість антикорупційних заходів привезли, переважно, до каральних дій, ефект яких не виправдав покладених надій. Так, сучасні держави опинилися перед дилемою: посилювати спонтанні багатосекторні практики щодо запобігання корупції або продовжувати політику репресивного соціального контролю. Для вирішення цього завдання необхідно здійснити порівняльний аналіз найкращих європейських практик у цій сфері.

За часи незалежності України окремі аспекти проблеми протидії корупції стали предметом досліджень таких науковців, як Л.І. Аркуша, О.О. Дудоров, В.С. Лукомський, Є.В. Невмержицький, О.В. Терещук, С.А. Шалгунова. Серед вітчизняних науковців значний внесок у вирішення зазначених питань зробили Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.М. Гарашук, П.Т. Гега, В.О. Глушков, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, М.Й. Коржанський, П.С. Матишевський, Г.А. Матусовський, В.О. Навроцький, С.Г. Омельченко, А.І. Редька, О.Я. Светлов, І.В. Сервецький, В.В. Сташис, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шақун.

© Дем'янчук Ю.В., Новак Я.В., 2019

З огляду на міжнародний характер проблем запобігання та протидії корупції, зарубіжні вчені також працювали над розв'язанням цих питань, зокрема, К.М. Абдієва, В.В. Астаніна, Л.В. Астаф'єва, С.В. Ванюшкіна, Б.В. Волженкіна, А.І. Долгової, П.О. Кабанова, Д.А. Кауфмана, О.Й. Кирпічнікова, В.С. Комісарова, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнєцової, В.Д. Лаптеакру, Н.О. Лопашенко, В.В. Лунєєва, С.В. Максимова, О.І. Мизерія, А.В. Наумова, Дж.С. Ная, С.Дж. Пундея, М.В. Щедрина, Л.Ф. Шеллі.

Мета статті полягає у здійсненні порівняльного аналізу міжнародного нормативно-правового досвіду щодо запобігання та протидії корупції у розвинених країнах Європейського Союзу та можливість використання їхнього досвіду в українському законодавстві.

Європейське право містить цілу систему антикорупційних нормативних документів, що визначають відносини у сфері державної служби. Базисом такої системи є заходи, розроблені Радою Європи (його членами є всі держави – члени ЄС; таким чином, антикорупційні норми проходять одночасну імплементацію в державах Європи). Європейський Союз приймає як загальні документи щодо боротьби зі злочинністю, що стосуються й корупції (наприклад, рішення Ради 2002/584/ПВД, Рішення Ради 2001/500/ЈНА) [5], так і спеціальні антикорупційні норми, такі як Конвенція про боротьбу з корупцією 1997 року, до розробки якої залучаються службовці держав-членів Європейського Союзу; обов'язки щодо арешту та конфіскації хабарів й інших корупційних доходів службовців покладено на держави-учасниці Конвенції. Система вдосконалення системи державної служби в Європейському Союзі ґрунтувалася із 1997 року на таких засадах:

- формування системи цінностей щодо сектору державних послуг й етики поведінки;
- створення системи етичних норм державного управління;
- застосування у сфері державної служби передового досвіду корпоративного управління.

У листопаді 2004 р. Рада міністрів Європейського Союзу у справах державної служби й управління схвалила “Основні положення системи службової етики державних службовців”, що відіграють роль загального нормативного обґрунтування для вироблення державами власних Кодексів етики у сфері державної і муніципальної служби [2, с. 65].

Важливою складовою системи антикорупційної роботи в ЄС є забезпечення незалежності, автономності та забезпечення ефективними засобами антикорупційних органів, що сприяє вільному збору інформації і захисту, що зі свого боку сприяє антикорупційній боротьбі осіб.

Організація антикорупційної боротьби на рівні Європейського Союзу представлена діяльністю низки організацій:

- Європол – займається боротьбою з різними видами злочинності, корупцією в публічній сфері (зокрема, у сфері спеціального законодавства);
- Євроюст – працює на перетині сфер діяльності органів юстиції і внутрішніх справ, своїм завданням має протидію серйозним формам злочинності, включаючи корупцію;
- Європейське агентство по боротьбі з шахрайством (ОЛАФ) проводить адміністративні розслідування незаконних дій, вчинених проти фінансових інтересів ЄС, зокрема, випадків корупції [6, с. 113].

У межах Ради Європи діють також такі організації, як Європейський комітет із кримінальних проблем (що вивчає правові та кримінологічні сфери корупції,

у тому числі у сфері державного права, з метою зближення законодавства країн ЄС), Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), Міждисциплінарна група з корупції, що здійснює аналіз прийнятих в окремих державах норм.

Згідно з Індексом сприйняття корупції, однією з найменш корумпованих держав світу є Фінляндія. Там корупція не сприймається як серйозна загроза, у зв'язку з цим не існує будь-якої національної стратегії по боротьбі з цим феноменом. У 1996 р. фінський парламент схвалив свою першу програму, спрямовану на зменшення економічної злочинності. Поточний план дій охоплював період від 2012 до 2016 рр., але антикорупційні заходи не відносилися до пріоритетних завдань цієї програми. На той час була наявна програма щодо забезпечення внутрішньої безпеки, що стосувалася ризиків корупції при публічних закупівлях. У 2002 р. Міністерство юстиції створило спеціальну антикорупційну мережу, що передбачала проведення регулярних засідань із метою обговорення й обміну інформацією [4, с. 76].

Що стосується нормативно-правової бази по боротьбі з корупцією, то фінське законодавство змінювалося поступово, щоб відповідати міжнародним конвенціям і зобов'язаннями Європейського Союзу. Система кримінального правосуддя Фінляндії налагоджена дуже добре і спрямована проти випадків корупції на найвищому рівні.

Водночас в адміністративній практиці вона характеризується високими стандартами якості щодо неієрархічної структури та лише зрідка – політизацією ключових позицій на державній службі. Запорукою успішності моделі практики у сфері запобігання корупції і боротьби з нею слугує низка принципів, на яких вона ґрунтується, а саме:

- верховенство права;
- запобігання конфлікту інтересів (загальна й абсолютна вимога, щоб жодна посадова особа не могла брати участь в ухваленні рішень за наявності в неї або її близьких родичів особистого інтересу);
- прийняття рішення більш ніж одним чиновником;
- простота та прозорість адміністративних і судових систем;
- громадський контроль за діяльністю державних службовців;
- вивчення положень законів;
- інновація E-democracy (більшість запитів і заявок можуть бути подані в режимі онлайн через Інтернет);
- легкість і доступність звернення до суду в разі порушення прав [4, с. 43].

Таким чином, сферу державної служби у країні вирізняє прозорість і відкритість: “Ключем до успішності національної державної і муніципальної служби є система відкритого доступу до інформації”, що застосовується до всіх рівнів державного управління. Суспільство не лише має право доступу до публічних документів; влада зобов'язана до превентивного повідомлення громадськості.

Досвід розвинених країн світу щодо регулювання антикорупційної роботи налічує кілька систем права, що відрізняються своїм підходом до боротьби з корупцією. Досвід найбільш успішних Європейських країн романо-германської (Фінляндія, Данія, Швеція, Нідерланди) правової системи показує, що у протидії корупції найбільш істотними є прозорість державної служби та системність проведеної роботи, а також комплексне рішення завдань, пов'язаних із залученням не тільки кримінальних та адміністративних, а й соціальних заходів.

Як показує світовий досвід, досягти реальних результатів у боротьбі з корупцією можна, лише залучивши громадян до цієї справи. Здебільшого зібрати достатньо доказів і покарати злочинця можливо лише завдяки повідомленням громадян. Тому кожен повинен знати, куди повідомляти про корупцію. З усною або письмовою заявою слід звернутися до найближчого відділення поліції. Також

можна подати заяву у прокуратуру або суд. Для державних і муніципальних службовців важливо пам'ятати, що повідомлення про корупцію – їх прямий обов'язок, а її невиконання – правопорушення. Навіть якщо повідомлення про корупцію не знайшло підтвердження, той, хто повідомив, не несе за це відповідальності – тільки якщо повідомлення було завідомо правдивим.

Корупція – система, в яку в той чи інший спосіб уключається все суспільство, та для ефективної боротьби з нею також необхідна активність суспільства.

Водночас правова база боротьби з корупцією в Україні не у всьому відповідає пріоритетам міжнародних норм, вимог і визначень. Це пов'язано з низкою факторів, що визначають своєрідність правових документів антикорупційної спрямованості. Досвід міжнародно-правового регулювання антикорупційної діяльності підводить до необхідності впровадження в українське законодавство поняття публічної служби (публічного службовця) або синонімічного йому, що би включало осіб, які виконують подібні функції у державних і муніципальних органах, установах іноземних держав і міжнародних громадських організаціях. Відступ від міжнародно-правових норм міститься і в аспекті диференціації відповідальності: тоді як у міжнародному законодавстві прийнята класифікація за суб'єктами хабара, в українському законодавстві залишається традиційна диференціація за розміром хабара.

Виявлені невідповідності українського законодавства міжнародно-правовим документам із протидії корупції детермінують необхідність установаження кримінальної відповідальності щодо державних службовців усіх рівнів за злісне незаконне збагачення, тобто не передбачене законодавчо придбання або користування чужим майном в особливо великих розмірах.

Аналіз положень цивільно-правової конвенції дозволяє більш детально розглянути в порівняльному аспекті ті положення міжнародного досвіду по боротьбі з корупцією, що не отримали визнання в українському законодавстві. Найважливішою з таких заходів є встановлення системи тотального контролю над доходами та витратами громадян: подібна система лежить в основі антикорупційної політики багатьох країн, маючи на увазі, що в будь-який момент, будь-яку людину можуть запитати про джерела доходу. Наявність в українському законодавстві вимог щодо надання відомостей про дохід і майно від державного службовця, а також його сім'ї є тільки півзаходом, оскільки не тільки не враховує інші можливі родинні зв'язки, а й не передбачає контроль над державним службовцем з боку іншого службовця. Адже відомості про дохід і майно становлять службову таємницю, не створюючи ніяких підстав для прозорості та контролю за фінансовою діяльністю чиновника з боку громадянського суспільства. Тим самим доходи та майно чиновника опиняються поза публічною сферою, поза контролем громадянського суспільства, що не відповідає тенденціям прозорості державної економіки. Те саме стосується й відомостей про доходи інших громадян, які становлять в Україні банківську або службову таємницю.

Інші заходи запобігання та протидії корупції, передбачені цивільно-правовою конвенцією, зустрічаються в розрізненому вигляді, в різних нормативно-правових актах, що регулюють боротьбу з відмиванням грошей, легалізацією злочинних доходів, небезпечними злочинами тощо.

Тому наявність цих норм у документах, що не мають прямого відношення до боротьби з корупцією, значно ускладнює їх застосування в антикорупційній роботі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Берлач А.І. Основні принципи запобігання та протидії корупції в Україні: характеристика та стан додержання. Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 10–11 жовтня 2014 р., Одеса: ОДУВС, 2015. 208 с.
2. Чехленко О.В., Косенкова Н.А., Ходжа І.А. Запобігання та протидія корупції. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 120 с.

3. Коновалов В.А. Генезис феномена “коррупция” в административно-правовой доктрине Российской Федерации. Вопросы российского и международного права, 2016. № 7–8. С. 42–57.

4. Василевич Г.А. Конституционно-правовые основы противодействия коррупции как важнейшее условие обеспечения устойчивого социально-экономического равновесия: сборник материалов круглого стола, 4 марта 2017 г., Минск, РБ БГУ, юридический факультет, каф. конституционного права. Минск: БГУ, 2017. 183 с.

5. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). Конвенція, Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (дата звернення: 20.02.2019).

6. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: зб. тез доп. V Міжнар. наук. практ. конф., (31 берез. 2017 р., м. Харків, Україна). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. 228 с.

REFERENCES

1. *Berlach, A.I.* (2015) *Osnovni pryntsypy zapobihannia ta protydii koruptsii v Ukraini: kharakterystyka ta stan doderzhannia. Suchasnyi stan ta perspektyvy rozvytku administratyvnoho prava ta protsesu. “Basic Principles of Prevention and Counteraction of Corruption in Ukraine: Characteristics and Condition of Compliance”*. Current State and Prospects of Development of Administrative Law and Process: materials of International . scient.-pract. conf., October 10–11, 2014. Odesa: ODUVS. 208 p. [in Ukrainian].

2. *Chekhlenko, O.V., Kosenkova, N.A., Khozha, I.A.* (2017) *Zapobihannia ta protydii koruptsii. “Prevention and Counteraction to Corruption”*. Kyiv: NAVS. 120 p. [in Ukrainian].

3. *Konovalev, V.A.* (2016) *Genezis fenomeny “korruptsiya” v administrativno-pravovoy doktrine Rossiiskoy Federatsii. “Genesis of the Phenomenon of “Corruption” in the Administrative-Legal Doctrine of the Russian Federation”*. Issues of Russian and International Law, No. 7–8, P. 42–57 [in Russian].

4. *Vasilevich, H.A.* (2017). *Konstitutsionno-pravovye osnovy protivodeistviya korruptsii kak vazhneysheye usloviye obespecheniya ustoychivogo sotsialno-ekonomicheskogo ravnovesiya. “Constitutional and Legal Foundations of Combating Corruption as the Most Important Condition for Ensuring a Stable Socio-Economic Equilibrium”*: collection of materials of the Round Table, March 4, 2017, Minsk, RB BSU, Legal Faculty, Department of Constitutional Law. Minsk: BSU, 183 p. [in Russian].

5. Criminal Law Convention on the fight against corruption (ETS 173). Convention, International document dated January 27, 1999 No ETS173. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_101 (date of application: 20.02.2019) [in Ukrainian].

6. *Kryminalno-pravovi ta kryminolohichni zasady protydii koruptsii. Criminal legal and criminological principles of combating corruption: coll. of theses of reports of the V International scient.-pract. conf. (March, 31, 2017, Kharkiv, Ukraine). Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kharkiv University of Internal Affairs of Ukraine. Kharkiv: KhNUVS, 2017. 228 p. [in Ukrainian].*

UDC 342.951:351

Yu.V. Demianchuk,

Candidate of Juridical Sciences, Docent, Professor of the Department,
Bila Tserkva Institute of Economics and Management of the Open International
University of Human Development “Ukraine”, Bila Tserkva, Ukraine,

Ya.V. Novak,

Candidate of Juridical Sciences, Docent,
Associate Professor of the Department, Bila Tserkva Institute of Economics and
Management of the Open International University of Human Development
“Ukraine”, Bila Tserkva, Ukraine

IMPROVEMENT OF AN ADMINISTRATIVE AND LEGAL FRAMEWORK FOR THE PREVENTION AND COMBATING CORRUPTION WITH CONSIDERATION OF THE INTERNATIONAL EXPERIENCE

Paper is devoted to the analysis of administrative and legal measures for the prevention and counteraction of corruption in the developed countries of the European

Union. In particular, European law contains a system of anti-corruption normative documents that determine the relations in the field of civil service, and the basis of such a system are measures developed by the Council of Europe. Thus, anti-corruption norms are being implemented simultaneously in the states of Europe. The analysis of the provisions of the civil law convention allows us to consider in more detail the comparative aspects of the provisions of the international experience in the fight against corruption, which have not been recognized in the Ukrainian legislation.

Corruption is a threat to the rule of law, democracy, social justice and justice, destroys the principles of effective governance, and the economy, negatively affecting the stability of state institutions.

The experience of European countries has shown that most of the anticorruption measures were brought mainly to punitive actions, the effect of which did not meet the expectations. So, modern states were facing a dilemma: to intensify spontaneous multi-sectoral practices to prevent corruption or to continue the policy of repressive social control. To solve this problem it is necessary to carry out a comparative analysis of the best European practices in this field.

The analysis of the provisions of the civil law convention allows us to consider in more detail the comparative aspects of the provisions of the international experience in the fight against corruption, which have not been recognized in the Ukrainian legislation. The most important of these measures is the establishment of a system of total control over incomes and expenditures of citizens: such a system is at the core of the anticorruption policy of many countries, bearing in mind that at any moment, anyone can be asked about sources of income. The existence in Ukrainian legislation of the requirements for providing information on income and property from a civil servant and his family is only half way, since not only does not take into account other possible family ties, but does not include control over a civil servant from another employee. After all, information about income and property constitute official secrets, without creating any grounds for transparency and control over financial activities of an official on the part of civil society. Thus, the revenues and property of the official find themselves outside the public sphere, beyond the control of civil society, which does not correspond to the tendencies of transparency of the state economy. The same applies to information about the incomes of other citizens, which constitute a banking or official secret in Ukraine.

Therefore, the availability of these norms in documents that are not directly related to the fight against corruption significantly complicates their use in anti-corruption work.

Keywords: corruption, prevention of corruption, public service, counteraction to corruption, anti-corruption measures.

Отримано 27.03.2019