

Розділ 3

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС. ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:351

В. А. Бондаренко,
Н. О. Пустова

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА В ЗАКОНОДАВЧУ БАЗУ УКРАЇНИ

Розглянуто правове співвідношення законодавчого регулювання протидії корупції в системі публічної служби в міжнародному та національному праві. Зарубіжне регулювання антикорупційної роботи налічує декілька систем права, які відрізняються своїм підходом до боротьби з корупцією. Досвід найуспішніших європейських країн свідчить, що у протидії корупції важливу роль відіграє системність проведеної роботи та комплексність вирішення завдань. Європейське право містить широку систему антикорупційних нормативних документів, що визначають відносини в сфері публічної служби.

Ключові слова: *корупція, Конвенція ООН, Рада Європи, адміністративне право, публічна служба, імплементація, зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. В умовах асоціації України та ЄС дослідження проблем корупції має винятково важливе значення. Це зумовлено якісно новим етапом інтеграції та формуванням демократії в державі.

За рейтингом сприйняття корупції «Транспаренсі Інтернешнл» (Transparency International) країна потрапила в тридцятку найкорумпованіших держав світу. Це свідчить про необхідність дослідження корупційних явищ комплексно з позиції правових наук. Важливо досліджувати міжнародний досвід запобігання корупції та його впровадження на національному рівні. Актуальність проблеми посилюється зовнішньою агресією, яка призвела до фінансової кризи.

Стан дослідження. Останнім часом корупційні явища активно досліджуються багатьма вченими світу, а також фахівцями «Транспаренсі Інтернешнл», Всесвітнього банку, Міжнародного валютного фонду, зарубіжних і вітчизняних наукових установ. В Україні цю проблему активно розробляли політологи, філософи, економісти, правознавці, серед яких: Р. М. Тучак, А. В. Гайдук, О. В. Ткаченко, Д. І. Йосифович, С. М. Алфьоров, Д. Г. Заброда та інші вчені. Водночас корупція як явище, в контексті асоціації України та ЄС, не отримала достатнього висвітлення.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду запобігання корупції та його впровадження у національну практику.

Виклад основних положень. Корупція в системі публічної служби (державної служби та служби в органах місцевого самоврядування) входить у систему політичної корупції. Це поняття доволі поширене в зарубіжній політології та юриспруденції. Глобальність та історичність феномена корупції в публічній сфері підтверджується тим, що антикорупційні закони в сфері державної та муніципальної служби хронологічно були першими в європейському законодавстві.

Тип протидії корупції пов'язаний із видом правової системи, прийнятої в суспільстві. Романо-германська правова система (Фінляндія, Данія, Швеція, Нідерланди та ін.) відрізняється такими ознаками: раціональне нормативно-правове забезпечення антикорупційної роботи на основі правового регулювання державної служби; готовність громадян виконувати правові приписи; обмеження кримінальної відповідальності за складом злочинів і за мірою покарання: для Данії покарання за хабарництво не перевищує трьох років в'язниці (п. 122 Кримінального кодексу) для Швеції – шести (ст. 2 гл. 20 Кримінального кодексу); вищою мірою покарання зазвичай є заборона подальшої роботи в системі публічної служби, яка пов'язана з втратою всіх пільг.

Англосаксонська правова система (Великобританія, США, Канада та ін.) має такі ознаки: ефективну правозастосовну діяльність; спрямованість антикорупційного руху на вищі ешелони влади та лобіювання.

В. Д. Гвоздецький зазначає, що найнижчий рівень корупції є в державах романо-германської та англосаксонської правових сімей, що цілком імовірно залежить від правосвідомості жителів цих країн [1, с. 5].

Далекосхідна правова сім'я (Японія, Південна Корея та ін.) серед пріоритетів антикорупційної роботи висуває відсторонення чиновництва від приватного бізнесу, можливість відкритого громадського контролю за діяльністю виборних і відповідальних чиновників.

Водночас Південна Корея є флагманом нових технологій у забезпеченні прозорості та громадського контролю над бюрократичною системою (програма Відкритий уряд 1999 р.).

Релігійно-традиційна правова система (сучасні мусульманські країни) відрізняється етичними та релігійно-моральними підставами регулювання суспільних відносин, що є потужним способом запобігання корупційним правопорушенням. Водночас країни ісламського регіону зазвичай не вважають антикорупційне законодавство важливим пріоритетом законотворчості.

Загальна динаміка розвитку зарубіжного антикорупційного законодавства пов'язана з розвитком від центру (кримінальне право) до периферії (адміністративне, корпоративне та інші види права), тобто правове поле антикорупційної діяльності має тенденцією до: розширення з розробкою комплексних законів антикорупційної спрямованості, які охоплюють норми різних галузей права; поєднання боротьби з корупцією з антитерористичною діяльністю; підвищення престижу державної служби завдяки підвищенню оплати праці та системи пільг; обмеження участі в бізнесі або публічній сфері колишніх посадових осіб; посилення контролю над діяльністю публічних службовців; встановлення кримінальної відповідальності за протиправне збагачення із застосуванням методів конфіскації; формування системи контролю всередині організації (обов'язок повідомлення); створення різних програм з боротьби із корупцією; забезпечення високої соціальної оцінки антикорупційних заходів і громадського осуду корупції [2].

Європейське право містить масивну систему антикорупційних нормативних документів, що визначають відносини в сфері публічної служби. Каркасом цієї системи є заходи, розроблені Радою Європи (його членами є всі держави-члени ЄС; отже, антикорупційні норми проходять одночасну імплементацію в державах Європи).

В Євросоюзі приймаються загальні документи з боротьби зі злочинністю, що стосуються корупції (наприклад, Рішення Ради 2002/584, Рішення Ради 2001/500/ тощо), і спеціальні антикорупційні норми такі, як Конвенція про боротьбу з корупцією 1997 р., до якої причетні службовці держав-членів Євросоюзу; обов'язки щодо арешту та конфіскації хабарів й інших корупційних доходів службовців покладено на держави-учасниці Конвенції.

Система вдосконалення публічної служби в Євросоюзі розвивалася з 1997 р. у таких напрямках: формування системи цінностей, що стосуються сектора державних послуг і етики поведінки; створення системи етичних норм державного управління; застосування в сфері публічної служби передового досвіду корпоративного управління.

У листопаді 2004 р. Рада міністрів Євросоюзу у справах державної служби та управління схвалила «Основні положення системи службової етики державних службовців», які виконують роль загальної нормативної підстави для розроблення державами власних кодексів етики в сфері державної служби та служби в органах місцевої влади та місцевого самоврядування.

Важливою складовою системи антикорупційної роботи в ЄС є забезпечення незалежності, автономності та забезпечення ефективними засобами антикорупційних органів та посадових осіб щодо вільного збору інформації, що сприяє антикорупційній боротьбі.

Інституційна організація антикорупційної боротьби на рівні Євросоюзу представлена діяльністю низки організацій. Європол, борячись із різними видами злочинності, займається і корупцією в публічній сфері (особливо у спеціальному законодавстві).

Євроюст, працюючи на перетині сфер діяльності органів юстиції та внутрішніх справ, своїм завданням має протидію серйозним формам злочинності, зокрема корупції [3, с. 125–126].

Європейське агентство з боротьби із шахрайством (OLAF) проводить адміністративні розслідування незаконних дій, учинених проти фінансових інтересів ЄС, зокрема випадків корупції. В рамках Ради Європи діють такі організації, як Європейський комітет з кримінальних проблем (вивчає правові та кримінологічні сфери корупції, зокрема і в публічному праві, з метою зближення законодавства в країнах ЄС), Європейська комісія «За демократію через право» (Венеціанська комісія), Міждисциплінарна група по корупції, яка займається аналізом прийнятих в окремих державах норм та ін.

Однією з найменш корумпованих держав світу згідно з індексом сприйняття корупції є Фінляндія. Сферу публічної служби в країні відрізняє прозорість і відкритість. Успішність національної державної та муніципальної служби можна пояснити тим, що у них є система відкритого доступу до інформації, яка застосовується до всіх рівнів державного управління.

Суспільство не тільки має право доступу до публічних документів, але і влада зобов'язується щодо превентивного оповіщення громадськості. Законами «Про державних цивільних службовців» (1994 р.) і «Про муніципальних службовців» (2003 р.) закріплено статус публічних службовців. Окрім того, у Політичному документі проти тіньової економіки (1999 р.) визначено заходи щодо боротьби з корупцією. Водночас жодними юридичними документами державні службовці не зобов'язуються повідомляти про факти корупції; немає також регулювання переходу службовців у приватний сектор.

Естонія займає місце в тридцятці найменш корумпованих країн світу (що вище за показник України більш ніж на сто пунктів). Для країн Балтії взагалі характерні низькі показники корумпованості. Діяльність адміністрації державного та муніципального рівня в країні регулюється законом 1995 р. «Про публічну службу», додатком до якого є Кодекс етики. Антикорупційний закон (1999 р.) робить свій вклад у правове регулювання прав і обов'язків публічних чиновників. В Естонії система контролю за адміністративними рішеннями ґрунтується на таких нормативних документах: Законі «Про адміністративну процедуру» (2001 р.), згідно з яким можуть бути подані скарги і претензії; Законі «Про канцлера юстиції» (1999 р.), відповідно до якого деякі управлінські функції належать до компетенції канцлера юстиції Естонії; Законі «Про уряд Республіки» (1995 р.), згідно з яким здійснюється внутрішній контроль; документи, що регулюють діяльність адміністративних судів, які оскаржують накази, розпорядження, директиви, випущені на адміністративному рівні.

Зарубіжне регулювання антикорупційної роботи налічує декілька систем права, які відрізняються своїм підходом до боротьби з корупцією. Досвід найуспішніших європейських країн романо-германської правової системи свідчить, що у протидії корупції найбільш істотними є прозорість публічної служби та системність проведеної роботи, а також комплексне вирішення поставлених завдань, пов'язане із залученням не тільки кримінальних і адміністративних, а й соціальних заходів, як це передбачено у рекомендаціях Greco, Greta, Moneyval.

Україна ратифікувала найважливіші нормативно-правові акти протидії корупції, а саме: Конвенцію Ради Європи від 27 січня 1999 р. про кримінальну відповідальність за корупцію; Конвенцію ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р.

Чимало їхніх положень мали важливе значення під час формування відповідних положень у національному законодавстві. Закономірним є висновок, що Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» спрямований не тільки на реалізацію Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки, а й повинен відобразити послідовну реалізацію прийнятих Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері [4; 5].

Визначення корупції як зловживання владою з метою отримання особистої вигоди в Концепції ООН проти корупції стало підставою для трактування явища корупції в законодавстві різних країн, зокрема і в Україні.

У ст. 5 Конвенції ООН проти корупції передбачено обов'язок держав-учасників періодично проводити оцінку відповідних правових

інструментів й адміністративних заходів із метою визначення їхньої адекватності з погляду запобігання корупції та боротьби з нею, що є новим і порівняно мало розробленим напрямом роботи вітчизняного правознавства.

Водночас, на думку Ю. В. Дем'янчука, правова база боротьби з корупцією в Україні не повною мірою ґрунтується на міжнародних нормах, вимогах і визначеннях [6, с. 350]. Це пов'язано з низкою чинників, що визначають своєрідність правових документів антикорупційної спрямованості.

Так, одним із чинників, що ускладнюють перенесення зарубіжного досвіду в національну правову систему, є термінологічні розбіжності.

У Конвенції ООН проти корупції та Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію для позначення суб'єкта корупції використовуються поняття «державна посадова особа» (ст. 1 Конвенції про кримінальну відповідальність, ст. 2 Конвенції ООН проти корупції, ст. 8 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності). Цей термін ширший, ніж поняття посадової особи, визначене у Кримінальному кодексі України, оскільки не охоплює державних службовців, що не належать до посадових осіб (зокрема обслуговуючий і технічний персонал органів влади, державних і місцевих органів), державних і муніципальних службовців іноземних держав і службовців міжурядових організацій. КК України включає дві останні групи осіб з-поміж суб'єктів корупційних злочинів, хоча вони входять у цю категорію у вказаних міжнародно-правових документах.

Досвід міжнародно-правового регулювання антикорупційної діяльності знову підводить до необхідності впровадження в національне законодавство поняття публічної служби (публічного службовця) або його синоніма, яке б охоплювало осіб, що виконують подібні функції в державних і місцевих органах, установах іноземних держав і міжнародних громадських організаціях.

Відступ від міжнародно-правових норм міститься в диференціації відповідальності: тоді як в міжнародному законодавстві прийнята класифікація за суб'єктами неправомірної вигоди, в національному законодавстві залишається традиційна диференціація за розміром неправомірної вигоди. Хоча у ст. 20 Конвенції ООН проти корупції передбачено можливість встановлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення публічного службовця (зокрема того, що виконує управлінські функції на публічних підприємствах), у Законі України «Про запобігання корупції», а також у чинному кримінально-

му законодавстві не існує поняття відповідальності за таку форму збагачення. Крім того, ні цивільне, ні адміністративне законодавство не встановлює критеріїв розміру незаконного збагачення, що дають змогу відмежувати суспільно небезпечне діяння.

Пов'язаний із описаним і наступний аспект розбіжності в міжнародно-правовому та національному правовому полі протидії корупції. Зміст ст. 2-11 Європейської конвенції про кримінальну відповідальність за корупцію, ст.ст. 15–16 і 21 Конвенції ООН проти корупції та ст. 8 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності припускають як предмет підкупу публічного службовця будь-яку неправомірну вигоду, у тому числі і нематеріального характеру. Згідно зі ст.ст. 15–16, 18 і 25 Конвенції ООН проти корупції, ст.ст. 2–6, 9–12 Конвенції про кримінальну відповідальність, пунктам «а» ч. 2 ст. 8 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності, саме обіцянка, пропозиція або вимагання згоди на отримання неправомірних переваг від державної посадової особи кваліфікується як закінчений злочин [7, с. 70–71]. У національному кримінальному праві предмет підкупу розуміється суто матеріально: гроші, цінні папери, інше майно або вигода.

Досліджуючи посилання на міжнародні норми в антикорупційному законодавстві, чимало дослідників зазначають, що посилання на пріоритет міжнародних норм і взагалі на самі норми у сфері боротьби з корупцією у межах Закону України «Про запобігання корупції» є не на першому місці, що суперечить закріпленому в Конституції верховенству міжнародних норм і принципів [8, с. 263–264].

Україна 2005 р. ратифікувала Європейську конвенцію про цивільно-правову відповідальність за корупцію (1999 р.). Аналіз положень цивільно-правової конвенції дає змогу детальніше розглянути в порівняльному аспекті ті сторони міжнародного досвіду боротьби з корупцією, які не отримали визнання у національному законодавстві.

Найважливішим із таких заходів є встановлення системи контролю над доходами та витратами громадян: схожа система є в основі антикорупційної політики в багатьох країнах, маючи на увазі, що у будь-який момент людину можуть запитати про джерела її доходу. Наявність у Законі України «Про запобігання корупції» вимоги про надання відомостей про дохід і майно від державного службовця, а також його сім'ї (дружини і неповнолітніх дітей) є тільки півзаходом, оскільки не тільки не враховує інші можливі родинні зв'язки, а й передбачає контроль над державним службовцем з боку іншого службовця [9].

Оскільки відомості про дохід і майно є службовою таємницею, не створюється жодних підстав для прозорості та контролю за фінансовою діяльністю чиновника з боку громадянського суспільства. Отже, доходи і майно чиновника опиняються поза публічною сферою та контролем громадянського суспільства, що не відповідає тенденції щодо прозорості державної економіки.

Це стосується відомостей про доходи інших громадян, які стають в Україні в деяких випадках банківською або службовою таємницею. Інші заходи протидії корупції, передбачені в цивільно-правовій конвенції, є в розрізненому вигляді в різних нормативно-правових актах, що регулюють боротьбу з відмиванням грошей, легалізацію доходів, отриманих злочинним шляхом.

Наявність норм у документах, які безпосередньо не стосуються боротьби з корупцією, ускладнює їхнє застосування в антикорупційній роботі.

Висновки. Корупція є соціально-політичним явищем, характерним українському суспільству й обумовлена суперечностями його розвитку. Вона набуває поширення в умовах трансформації країни. Боротьба з корупцією серйозно ускладнюється в умовах соціально-економічної та військово-політичної кризи, наявності тіньової економіки, неефективної діяльності правоохоронних органів, тобто – в перехідних умовах, коли старі механізми зламані, а нові ще не створені, або ще не функціонують. Асоціація України з Європейським Союзом пов'язує держави єдиною інформаційною мережею, транспортними та іншими комунікаціями, фактично єдиною системою фінансових інститутів. Це кардинально змінює положення.

Водночас і корупція стає чинником, що найбільше впливає на процеси асоціації. Її вияви, навіть на національному рівні, впливають на економічні, соціальні та політичні процеси, що вимагають проведення постійного моніторингу та вдосконалення правових механізмів запобігання корупції, залучаючи ефективні засоби, які застосовуються у зарубіжних країнах.

1. Гвоздецький В. Д. Оновлення адміністративно-правового механізму запобігання і протидії корупції в Україні, урухомлене Революцією Гідності / В. Д. Гвоздецький // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2014. – № 4 (75). – С. 5–24.

2. Задирака Н. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу / Н. Задирака, Р. Кабанець // Віче. – 2014. – № 10 (травень) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/4201/>

3. Йосипович Д. І. Діяльність спеціалізованих антикорупційних органів: міжнародний досвід / Д. І. Йосипович // Наук. вісник Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 5. – Т. 2. – С. 124–127.

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

6. Дем'янчук Ю. В. Актуальні проблеми протидії корупції / Ю. В. Дем'янчук // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – № 2. – С. 347–353.

7. Рудой К. М. Запобігання корупції як напрямок забезпечення міжнародної безпеки / К. М. Рудой // Правова держава. – 2015. – № 19. – С. 69–73.

8. Сорокіна Н. Напрями запобігання корупції в органах публічної влади на сучасному етапі державотворення / Н. Сорокіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2015. – № 2 (25). – С. 259–267.

9. План дій для України на 2015–2017 рр. Рада Європи [CM/Del/Dec (2015)1217] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600d>

Бондаренко В. А., Пустова Н. А. Зарубежный опыт законодательного регулирования предупреждения коррупции в системе публичной службы и имплементация норм международного права в законодательную базу Украины

Рассмотрено правовое соотношение законодательного регулирования противодействия коррупции в системе публичной службы в международном и национальном праве. Зарубежное регулирование антикоррупционной работы насчитывает несколько систем права, которые отличаются своим подходом к борьбе с коррупцией.

Опыт наиболее успешных европейских стран свидетельствует, что в противодействии коррупции наиболее существенными являются системность проводимой работы и комплексность решения возникающих задач. Европейское право содержит обширную систему антикоррупционных нормативных документов, определяющих отношения в сфере публичной службы.

Ключевые слова: коррупция, Конвенция ООН, Совет Европы, административное право, публичная служба, имплементация, зарубежный опыт.

Bondarenko V. A., Pustova N. O. Foreign experience of legislative regulation of preventing corruption in the system of public service and implementation of international standards into the legislative base of Ukraine

The article deals with the legal correlation of counteraction to corruption in the system of public service of international and national law. Foreign regulation of anti-corruption work has several systems, which differ in their approach to the fight against corruption.

Experience of the most successful European countries shows, that consistency and comprehensiveness are the most significant factors in combating corruption.

European law contains an extensive system of anti-corruption regulations that define relations in the sphere of public service. It is associated with the involvement of not only criminal and administrative means, but social events provided by the recommendations of Greco, Greta, Moneyval.

Experience of international and legal regulation of anti-corruption activity leads to the need to enforce the concept of public service (public servant) or its synonym into national legislation; it would include persons performing similar functions in the state and local bodies, institutions of foreign countries and international organizations.

The most significant measures are to establish a system of control over incomes and expenditures of citizens, such a system is the basis of anti-corruption policy in many countries, and it means that any time anyone can be questioned about the sources of his income.

Corruption is the factor that makes the most significant impact on the processes of association of Ukraine and the EU. Its manifestations at the national level have a major impact on economic, social and political processes that require continuous monitoring and improvement of legal mechanisms to prevent corruption involving effective means used in foreign countries.

Key words: *corruption, the Convention of the United Nations, the Council of Europe, administrative law, public service, implementation, foreign experience.*

Стаття надійшла 2 березня 2016 р.

УДК 342.922.009

С. С. Єсімов

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПОДАТКОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Розглянуто проблеми нормативно-правового регулювання інформаційного забезпечення податкового адміністрування у контексті розвитку інформаційного права.

Проаналізовано положення Податкового кодексу України, інших нормативно-правових актів з питань інформаційного забезпечення діяльності контролюючих органів державної фіскальної служби, законодавства держав-членів Європейського Союзу із зазначеного питання.

Ключові слова: *інформаційне забезпечення, правове регулювання, податкове адміністрування, європейська інтеграція.*