

bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.

7. Юридична енциклопедія / [уклад. С.Д. Корін]. - К., 1998. - Т. 1. - 572 с.

8. Козюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук. / А.Т. Козюк. - Х., 2002. - 28 с.

9. Про захист персональних даних: Закон України // Відомості Верховної Ради України. - 2010. - № 34. - Ст. 481.

10. Про Доктрину інформаційної безпеки України: Указ Президента України від 8 липня 2009 року № 514/2009 // Офіційний вісник Президента України.

- 2009 р., № 20. - Ст. 677.

11. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук / Є.В. Курінний. - К., 2004. - С. 12.

12. Васильєва А.С. Административное право: Учебное пособие / А.С. Васильева. - Х.: Основа, 2005. - 249 с.

Заєць О.В.

*здобувач Харківського національного
університету внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 04.04.2013*

УДК 342.5

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПІДХОДІВ ДО БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ ЗА КОРДОНОМ ТА В УКРАЇНІ

Юнін О. С.

З розвитком демократії в більшості розвинених країн світу виникає необхідність у дослідженні діяльності відповідних органів у питаннях боротьби з корупційними проявами та можливості використання їх позитивного досвіду в Україні.

Проблема протидії корупції є останніми роками однією з найбільш актуальних. Різко зріс інтерес до неї як в суспільстві, так і на сторінках наукових видань. У засобах масової інформації це явище справедливо розглядається як серйозний бар'єр на шляху розвитку здорового суспільства, як соціальне зло, що вимагає втручання держави. Дослідження, проведені в Україні, свідчать про те, що значна частина кадрів державної служби сформувалася ще в умовах адміністративно-командної системи державного управління і є типом адміністративної орієнтації, який відтворюється нинішньою практикою цього управління і є особливо уразливим для корупції. Скандали й звинувачення в зловживанні владою в корисливих цілях на фоні глибокого майнового розшарування населення підривають авторитет влади, економічний зміст корупції полягає в деформації процесу перерозподілу ресурсів, що негативно впливає на ефективність економіки загалом, корупція створює умови для власного відтворення й впливає на економічний, соціальний і політичний розвиток країни. Репутація країни з масштабною корупцією є не тільки політичним, а й важливим економічним фактором, який впливає на умови надання позик, іноземних інвестицій. Незважаючи на вжиті останнім часом організаційно-правові заходи щодо протидії корупції, масштаби її не зменшилися.

З 2011 року в Україні функціонує принципово нова антикорупційна система, яка має переважно превентивний характер і орієнтована на створення в суспільстві ефективних механізмів попередження корупції. За таких умов посилюється значення вимог до доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які мають бути ними засвоєні як норми повсякденної поведінки.

Реформа антикорупційної системи розпочалася у 2011 році зі створенням Президентом України Національного антикорупційного комітету та подальшого прийняття низки законодавчих актів, серед яких ключовим є Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції". У практичній площині основні напрямки державної антикорупційної політики закріплені в Національній

антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки, схваленій Указом Президента України № 1001 від 21 жовтня 2011 року. Форми й методи реалізації Стратегії визначені в Державній програмі щодо запобігання й протидії корупції на вказаний період, яка затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1240 від 28 листопада 2011 року.

Статтею 3 вказаного закону визначено такі основні принципи запобігання й протидії корупції:

- верховенства права;
- законності;
- комплексного здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів;
- пріоритетності запобіжних заходів;
- невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень;
- відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- участі громадськості в заходах щодо запобігання й протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу в здійсненні таких заходів;
- забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушенням.

Зі вказаного переліку випливає, що саме запобігання корупції через низку встановлених законодавством механізмів, також в активній співпраці з громадськістю, є пріоритетним підходом у питанні подолання корупції.

Запорукою успішного виконання завдання з мінімізації проявів корупції є забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів і органів місцевого самоврядування, так і суспільством загалом. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого - підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню в населення нетерпимого ставлення до проявів корупції [1].

Стосовно законодавчого забезпечення процесу боротьби з корупцією прийнято ряд національних нормативно-правових актів і взято до уваги зарубіжну практику.

Насамперед слід зазначити, що в Україні замість фрагментарного законодавства створено систему антикорупційного законодавства, яке охоплює всі сфери суспільного життя й містить різні види нормативно-пра-

вових актів.

Говорячи про корупцію, слід зазначити, що визначення цього поняття можливе в різних площинах. У загальносоціальному розумінні до корупції відносяться будь-які форми нелегітимного використання службового становища в особистих цілях. В антикорупційному законодавстві дається правове визначення корупції, на основі якого формулюються похідні законодавчі терміни. Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” передбачено таке визначення: корупція - використання особою наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей [2].

На думку О.М. Литвака, в Україні створено класичний комплекс криміногенних чинників (які, у свою чергу, сприяють службовій злочинності в органах місцевого самоврядування): різке майнове розшарування населення, безробіття, корупція, послаблення всіх форм соціального контролю, “прозорі кордони”, нелегальна міграція, затримки з виплатою заробітної плати та соціальних виплат, стрімке погіршення психічного здоров’я населення [3, 9].

Корупційне правопорушення визначається як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Зменшення рівня корупції до безпечного в Україні можливе лише за умови вивчення й втілення в життя закордонного досвіду боротьби з цим вкрай негативним соціальним явищем, насамперед успішно діючих в інших країнах політичних, правових і організаційних механізмів подолання корупції. Виділення й вивчення закордонних програм, які спрямовані на протидію хабарництву та корупції, що довели на практиці свою ефективність, являє собою величезні перспективи для запозичення позитивного іноземного досвіду, особливо за відсутності власного реально діючого механізму протидії корупції.

Проаналізуємо досвід країн, що досягли певного успіху в цій сфері.

Законодавство про державну службу в західних державах відрізняється одноманітністю. Коло стандартних заборон, обмежень і приписів міститься в законах усіх демократичних країн. Всі ці заходи зарекомендували себе як відносно ефективні за умови їх суворого виконання. До цього досвіду зараз звертаються й держави Східної Європи та Азії. Інтерес для вивчення представляє організація державної служби в демократичних країнах. Цікавим вважається досвід розвинених країн світу, такими можна вважати: США, Канаду, Німеччину, Францію, Великобританію. Але в Англії та Франції настільки сильний елемент традиційності, що національні особливості не дають можливості використовувати їх досвід повною мірою. Влада в цих країнах складає особливу, досить ізольовану касту, існує особлива система освіти й підготовки державних службовців, є й інші особливості. Досвід же США, Німеччини та Канади видається більш прийнятним до реалізації в межах нашої держави.

17 жовтня 1990 р. був підписаний виконавчий наказ

Президента США № 12731. Він підтвердив раніше прийняті, але модернізовані акти, за допомогою яких були введені в дію обов’язкові для всіх чиновників виконавчої влади США загальні принципи етичної поведінки членів уряду й держслужбовців. По суті ці принципи є досить конкретними юридичними та морально-етичними вимогами, що пред’являються до державних службовців вищого рангу.

Кримінальному переслідуванню за хабарництво в США піддаються не тільки ті, хто одержує хабарі, але й ті, хто їх дає. У Зводі Законів детально вказано, які категорії посадовців розуміються під особами, які одержують хабарі. Відповідальності за дачу хабара підлягає всякий, хто дає, пропонує, обіцяє що-небудь цінне публічному посадовцю або кандидату на цю посаду з протиправною метою. Важливо, що покаранню за хабарництво разом з нині функціонуючим підлягає як колишній, так і майбутній службовець.

У Німеччині незалежно від конкретних специфічних функцій держслужбовцям ставиться завдання виконувати свої функційні обов’язки неупереджено й справедливо, при цьому маючи на меті турботу про суспільство. Держслужбовець несе повну особисту відповідальність за правомірність своїх дій по виконанні службових обов’язків. Про сумніви щодо правомірності службових вказівок (розпоряджень) держслужбовець повинен негайно повідомити своєму безпосередньому керівнику. Якщо розпорядження залишається в силі, а сумніви не усунуті, він повинен звернутися до вищого керівника. Якщо й той підтверджує розпорядження, то держслужбовець має його виконати за умови, що це не суперечить встановленому порядку. Підтвердження розпорядження в цьому разі при наявності прохання має бути надано в письмовому вигляді.

Актуальна проблема боротьби з корупцією - дотримання службової таємниці. У Німеччині держслужбовець і після закінчення терміну служби повинен тримати в таємниці відомості й факти, що стали йому відомими в процесі діяльності. Без дозволу держслужбовець не має права давати показання або робити заяви за такими фактами, навіть у суді. Дозвіл такого роду дає керівник служби або, якщо службові відносини припинені, останній керівник служби. Закон закріплює обов’язок держслужбовця повідомляти про факти з ознаками злочину або правопорушення відповідні органи й установи.

Підвищені вимоги й обмеження, пов’язані з державною службою, компенсуються в Німеччині відповідними державними виплатами, гарантіями, що забезпечують стабільність робочого місця й просування по службі, а також гідний рівень життя.

Високі стандарти громадянської поведінки в Британії є результатом політичних і законодавчих заходів, моральних змін і ефективного соціального контролю за державними службовцями. Ця країна має найдавніші традиції боротьби з корупцією. Система антикорупційних механізмів тут врегульована на законодавчому рівні. Перший закон про корупцію в державних органах був прийнятий ще в 1889 році, закони про попередження корупції в 1906 і 1916 роках були реакцією суспільства на поширення цього соціально-політичного явища. На відміну від традиційних правових принципів, ці закони вимагають від посадових осіб доводити свою невинність.

Друга особливість - це надзвичайно висока роль громадської думки, вона стежить за динамікою негативних явищ у суспільстві. Здебільшого громадські дебати точаться навколо питань, пов’язаних з лобіюванням і купівлею

політичного впливу, проблем, створених зміною границь приватної й державної власності, моральним кліматом, хабарництвом, зловживаннями службовців місцевих органів влади, поліції, митної служби тощо.

Безпосередньо корупційні процеси у Великій Британії відстежує так званий Комітет Нолана, який було засновано в жовтні 1994 року. Його зусилля зосереджені на основних ділянках громадського життя, які викликають найбільшу стурбованість громадськості: це члени парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; це колишні міністри та інші посадові особи, які працюють у тих галузях індустрії, регулювання яких перед тим займалися в уряді, та інші аспекти громадського життя. За результатами роботи Комітету палата Громад парламенту вирішила призначити парламентського директора стандартів, заборонити протекцію та розголосити сторонні заробітки членів парламенту [4].

Боротьбі з парламентською корупцією на Заході приділяється не менше уваги, ніж боротьбі з корупцією держслужбовців. Законодавство Канади, певною мірою визнаючи право бізнесу брати участь у політичному житті країни (і в цьому відношенні будучи більш ліберальним, ніж законодавство України), особливо під час парламентських виборів, націлене на те, щоб ця участь протікала в строго окреслених рамках. Зв'язки парламентаріїв зі світом бізнесу є в сучасній Канаді об'єктом адміністративно-юридичного регулювання, передусім за такими параметрами, як поєднання депутатських і підприємницько-менеджерських обов'язків, володіння цінними паперами, отримання грошей на передвиборні кампанії та їх витрати. Важливими компонентами вимог, що пред'являються законодавством до поведінки парламентаріїв у разі зіткнення їхніх політичних і економічних інтересів, є гласність і звітність.

У Канаді законодавчі заходи проти парламентської корупції встановлюються нормами кримінального та конституційного права. Вони поширюються на всіх членів обох палат парламенту, а також на уряд.

Кримінальний кодекс Канади прирівнює найбільш відверту форму парламентської корупції - хабарництво

- до порушення конституції й акту державної зради. Кримінальному покаранню підлягає як особа, яка отримала хабар, так і особа, яка його дала. Парламентарію в цьому разі загрожує тюремне ув'язнення терміном до 14 років, причому він автоматично позбавляється депутатського мандата з дня визнання його винним у суді.

Аналізуючи результати спільних угод держав у сфері протидії корупції, слід відмітити дієвість Конвенції Об'єднаних Націй щодо питань протидії корупції. Цей юридичний акт є результатом спільних міжнародних домовленостей, в якому складено ключові положення, необхідні в практичній діяльності щодо протидії корупційним проявам.

Сьогодні корупція в міжнародних масштабах набуває форм спільної проблеми - це видно з проаналізованого нами матеріалу. Слід зазначити, що світова співдружність розглядає корупцію на сучасному етапі як одну з найбільших загроз правопорядку, демократії, правам людини, соціальній справедливості та загалом загрозу національним інтересам як таким, тому, безперечно, боротьба й ефективна протидія цьому явищу є інтернаціональним завданням сьогодення.

Література

1. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13/page>
2. Закон України Про засади запобігання і протидії корупції ВВР. - 2011. - № 40. - Ст. 404.
3. Литвак О.М. Державний контроль за злочинністю (кримінологічні аспекти): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.08 "Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право" / О.М. Литвак. - Харків, 2002. - 32 с.

<http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>

Юнін О.С.

*кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Національної академії
внутрішніх справ
Надійшла до редакції: 03.03.2013*