

Дем'янчук Ю.В.

Університет державної фіскальної служби України

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті проводиться порівняльно-правовий аналіз здійснення антикорупційної діяльності в Україні та Німеччині, досліджуються способи й прийоми протидії корупції, зроблено висновки про необхідність забезпечення реального громадського контролю за діяльністю державних службовців. Однією з глобальних проблем сучасності, від вирішення якої залежить подальший розвиток України в новому столітті, є проблема корупції. Боротьба з корупцією – злободенна тема не лише для України, а й для інших держав. В Україні, як і в Німеччині, діють спеціальні закони, спрямовані на боротьбу з корупцією, у яких прописані основні положення протидії антикорупційній політиці. У законодавстві України немає чіткого зв'язку між порушенням та покаранням за нього. Тоді як у законодавстві західних країн чітко визначено правила, які встановлюють ступінь покарання за конкретний посадовий проступок.

Ключові слова: корупція, корупційний фактор, антикорупційна діяльність, боротьба з корупцією.

Згідно з рейтингом корумпованості у світі, складеним міжнародною організацією Transparency International у 2010 році, Німеччина зі 178 країн світу знаходиться на 15 місці, натомість Україна посідає лише 154 позицію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій засвідчив, що над проблемами росту корупції та протидії їй працювали такі теоретики й практики, як Н.В. Акімова, Н.В. Бородаєнко, О.В. Казаченкова, Н.В. Сторчілова, С.С. Сулакшин. Безпосередньо порівнянню й аналізу законодавчої бази з мінімізації корупції в Німеччині присвячено роботи О.С. Новікової. Незважаючи на досить активне вивчення цієї проблеми, залишається багато невирішених питань, пов'язаних із розробкою ефективної системи протидії корупційній діяльності в державній службі.

Мета статті полягає в проведенні компаративного порівняльно-правового дослідження антикорупційної діяльності в Україні та Німеччині, виділенні загальних і відмінних рис її формування й розвитку, узагальненні адміністративно-правових засобів протидії корупції, застосовуваних у досліджуваних країнах.

Вивчення проблеми корупції в Німеччині засвідчило, що головною проблемою німецького законодавства є те, що в ньому відсутнє чітке визначення такого явища, як корупція. Зокрема, у Законі Німеччини від 13 серпня 1997 року «По

боротьбу з корупцією» містяться переважно положення про внесення змін до законодавчих актів, у ньому немає фактичного визначення корупції чи хабарництва.

В Україні, навпаки, з прийняттям Закону України «Про протидію корупції» подано чітке визначення цього явища. Під корупцією слід розуміти зловживання службовим становищем, дачу або отримання «хабара», зловживання повноваженнями, комерційний підкуп або інше незаконне використання посадового становища всупереч законним інтересам суспільства й держави з метою отримання вигоди у вигляді цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру для себе чи третіх осіб або інше незаконне надання такої вигоди вказаній особі іншими фізичними особами [1].

У 1996 році Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Програму дій із боротьби з корупцією, у межах якої було розроблено й відкрито для підписання Конвенцію про кримінальну відповідальність за корупцію від 27 січня 1999 року (далі – Конвенція). Німеччина як член Європейського Союзу ратифікувала її майже відразу після підписання, а 8 липня 2006 року цей документ було ратифіковано й Україною. Відповідно до положень Конвенції як в Україні, так і в Німеччині створено спеціально уповноважену структуру з боротьби з корупцією (в Німеччині – комі-

тет депутатів Бундестагу), проведено моніторинг усього чинного законодавства.

З метою найбільш ефективної боротьби з корупційними правопорушеннями країни-учасниці Конвенції зобов'язуються внести відповідні зміни до норм внутрішнього права, які регламентують співучасть у корупції, кримінальну юрисдикцію в таких справах; відповідальність юридичних осіб, санкції та інші заходи впливу; захист співробітників правосуддя, осіб і свідків. Контроль за виконанням положень Конвенції покладено на Групу держав проти корупції (далі – ГРЕКО). Німеччина офіційно вступила в ГРЕКО 1 травня 1999 року, Україна – 1 лютого 2007 року [6].

У Німеччині та Україні створено спеціальні неурядові громадські організації щодо боротьби з корупційними правопорушеннями. В Україні це такі організації: громадські організації, Міжрегіональні громадські організації, Громадський рух «Проти корупції». У Німеччині до таких належать неурядова організація «Боротьба з хабарами», гаряча лінія спеціального підрозділу регіонального відомства кримінальної поліції з боротьби з корупцією, яка працює в Північній Рейн-Вестфалії.

На території обох країн уже кілька років проводить щорічний антикорупційний моніторинг Transparency International – неурядова міжнародна організація з боротьби з корупцією та дослідження рівня корупції в усьому світі. Засновано її в 1993 році екс-директором Світового банку П. Айгеном у Берліні.

Значні зусилля щодо запобігання корупційним правопорушенням докладає всесвітня мережа Інтернет, особливо останнім часом, оскільки створено безліч антикорупційних порталів. Серед них можна назвати в Німеччині портал антикорупційних ініціатив і досліджень «Transparency International – D» (www.transparency.org.de), а в Україні – «Антикорупційні ініціативи» (www.minjust.gov.ua).

Ці інтернет-ресурси – некомерційні громадські організації, метою діяльності яких є створення єдиної національної антикорупційної системи, здатної вирішувати два основні завдання: формування антикорупційного світогляду й правосвідомості громадян та запобігання корупції через забезпечення дієвості антикорупційних механізмів.

На законодавчому рівні України й Німеччині встановлено порядок декларування доходів державних службовців. Слід зазначити, що в Німеччині цю процедуру повинні проходити лише канцлер, міністри й депутати Бундестагу, проте, на

відміну від українських державних службовців, вони зобов'язані декларувати перед виборами не лише свої доходи, а й витрати. Так само в нашій країні подавати декларації до податкової інспекції один раз на рік зобов'язані Президент України, Прем'єр-міністр України, його заступники, міністри, державні службовці Адміністрації Президента. Крім того, податкову декларацію представляють секретар Ради безпеки, повноважні представники Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, в округах – заступники секретаря Ради безпеки.

Однак в Україні, на відміну від Німеччини, існує проблема декларування чиновниками своїх витрат. До теперішнього часу в деклараціях враховуються лише доходи державних службовців. Україна, ратифікувавши Конвенцію ООН проти корупції, висловила протидію введення санкцій за «незаконне збагачення» чиновників, яке, відповідно до Конвенції, передбачається проводити дуже просто: якщо активи державного службовця перевищують його офіційно задекларований дохід, то необхідно довести законність отриманої різниці.

На відміну від України, у Німеччині депутати Бундестагу ввели такий механізм контролю за доходами чиновників. Не погодилася Україна під час ратифікації Конвенції ООН проти корупції з тим, що чинна система законодавства дозволить включити до нього відповідальність за корупційні злочини юридичних осіб у цілому, а не лише людей, які в них працюють або їх очолюють.

Таким чином, наша країна не визнає відповідальності за корупційні порушення юридичних осіб та організацій [2, с. 82].

Незважаючи на це, в Україні й Німеччині створено спеціальні органи, неурядові громадські організації, проте значного успіху в боротьбі з корупцією досягти поки що не вдається.

Аналіз дослідницької бази проблем корупції в Україні та Німеччині дозволяє виділити причини, які не дають можливості викоринити корупцію. По-перше, корупція має тотальний характер і пронизує всі сфери людського життя. Вона стала звичним явищем, нормою життя, а багато експертів дотримуються позиції, що корупція – це взагалі єдиний на сьогодні реальний спосіб управління. Тому перед суспільством Німеччини й України постає найголовніше та найскладніше питання: як змусити владу вживати ефективні заходи щодо боротьби з корупцією, якщо вона сама є корумпованою [3, с. 37]. По-друге, більшість сучасних розробок із протидії корупції стосуються лише

окремих напрямів, аспектів, сфер такої боротьби, причому, як правило, у відриві від вирішення проблем оздоровлення економіки в цілому. Виділяються також інші причини, які стосуються внутрішнього законодавства країн, існують деякі відмінності в підходах до формування законодавчої бази в боротьбі з корупцією.

Зокрема, адміністрація державних органів Німеччини зобов'язана вести лише регулярний моніторинг нормотворчості, виявляти найбільш вразливі в корупційному плані посади державної служби та вживати заходи (у вигляді рекомендацій до виконання) щодо попередження можливих правопорушень.

Тоді як в Україні на законодавчому рівні встановлено обов'язкову антикорупційну експертизу нормативно-правових актів і проектів нормативних актів [5, с. 29]. Так, антикорупційна експертиза нормативних правових актів проводиться прокуратурою, міністерством юстиції, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також юридичними й фізичними особами, акредитованими Міністерством юстиції України в якості незалежних експертів. У результаті виноситься вимога прокурора про зміни нормативно-правового акта або висновок, який носить рекомендаційний характер і підлягає обов'язковому розгляду органом, організацією чи посадовою особою, яким його спрямовано.

В основному кримінальному законі Німеччини корупції присвячено дев'ять параграфів, зокрема отриманню вигоди, дачі хабара за вчинення підроблення, отриманню й дачі хабара в господарському обороті. Максимальне покарання в кримінальному кодексі Німеччини за отримання хабара становить позбавлення волі до десяти років або накладення штрафу.

У законі України злочинам, пов'язаним із корупцією, присвячено такі статті: дача хабара, отримання хабара, зловживанням службовим становищем тощо.

Отже, українське антикорупційне законодавство та адміністративна система фактично породжують корупцію, не створюючи жодного ризику для державного службовця бути покараним за протиправні вчинки.

Західне законодавство працює, не даючи можливості ухилитися від нього, не допускаючи свавілля в застосуванні законів.

Порівняльний аналіз свідчить, що Кодекс етики державного службовця України повинен бути нормативно-правовим актом, який забезпечує протидію корупції.

Сучасному стану антикорупційного законотворення в Україні притаманне вироблення значної кількості законів, у жодному з яких немає чіткого означення порушення, чіткого зв'язку з покаранням за нього.

На практиці це означає, що ми насправді нічого не збираємося змінювати. Замість закону, який забезпечує недопущення корупції, існує низка законів, які нічого не регулюють. Тому вони не впливають на запобігання й зменшення корупції, а навпаки, закріплюють її.

Ось чому абсолютною передумовою запобігання корупції має стати виокремлення автономної функції контролю у виконавчій владі та виокремлення фінансового внутрішнього контролю.

Існує думка, що для подолання й запобігання корупції в Україні чинну систему антикорупційного законодавства неможливо поліпшити, оскільки вона за своєю суттю є протилежною демократичній нормативно-правовій системі запобігання корупції.

У зв'язку із цим Президентом України затверджено склад Антикорупційного комітету, якому доручено розробити й подати Президенту України для внесення до Верховної Ради України законопроект, що унеможливив би прояви корупції в Україні.

Протягом 2005–2008 років до відповідальності за вчинення корупційних дій було притягнуто 18 741 службову особу (проти 12 269 осіб за 2002–2004 роки), до кримінальної відповідальності – 6 415 осіб (7 659 осіб за 2002–2004 роки).

За даними соціологічного дослідження Українського центру економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова, проведеного в липні 2009 року, 89,7% громадян вважають, що в нашій країні є також політична корупція.

Використання зарубіжного досвіду щодо визначення поняття корумпованості посадової особи, на нашу думку, буде сприяти усуненню окремих недоліків у діючому законодавстві України та дасть можливість озброїти працівників правоохоронних органів більш сучасним і робочим законом. Проте для вирішення цього питання необхідно провести системні наукові дослідження з метою вироблення науково обґрунтованих рекомендацій.

Таким чином, проблема корумпованості влади хвилює чиновників найвищого рівня як України, так і Німеччини. Владними структурами робляться спроби здійснення заходів щодо боротьби з корупційними проявами в апараті державного управління. Стратегічною метою антикорупційного законодавства є забезпечення реального громадського

контролю за діяльністю державних службовців усіх рівнів влади й управління, для профілактики, попередження, припинення корупційних правопорушень та усунення їх наслідків.

Найбільш ефективними адміністративно-правовими засобами попередження корупції в аналізованих країнах є такі: визначення сфер, найбільш схильних до корупції; здійснення ротации управлінських кадрів; створення позавідомчих підрозділів внутрішнього контролю діяльності управлінського персоналу.

Україна й Німеччина внесли помітний вклад у розвиток антикорупційного законодавства, а їх національне законодавство спирається на

багатовіковий державний досвід. Вони завжди враховували діючі норми міжнародного права та здійснювали, у свою чергу, значний вплив на формування міжнародного антикорупційного законодавства.

Пріоритетним напрямом боротьби з корупцією в нашій країні повинне стати її попередження, яке в сучасних умовах вимагає системного підходу, тобто реалізації комплексу заходів політичного, економічного, психологічного, правового й організаційного характеру, спрямованих на усунення, мінімізацію, нейтралізацію криміногенних факторів, які породжують це руйнівне явище.

Список літератури:

1. Андрієва Т.В. Історія членства України у Співдружності Незалежних Держав [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.go.ua/0/55>.
2. Дерев'яно С.М. Про використання в законодавстві України про референдуми модельних законодавчих актів СНД / С.М. Дерев'яно // Запорізькі правові читання : тези доп. щорічної Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 17–18 травня 2007 року). – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2007. – С. 82–86.
3. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки. Стан виконання: що побачила громадськість? Звіт за результатами громадського моніторингу. – К., 2013. – 88 с.
4. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії : [монографія] / Є.В. Невмержицький. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.
5. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011 роки. Звіт за результатами соціологічних досліджень. – К., 2011. – 47 с.
6. GRECO. Joint First and Second Evaluation Round. Third Addendum to the Compliance Report of Ukraine, adopted by GRECO at its 59th Plenary Meeting (Strasbourg, 18–22 March 2013). – 50 p.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

В статье проводится сравнительно-правовой анализ осуществления антикоррупционной деятельности в Украине и Германии, исследуются способы и приемы противодействия коррупции, сделаны выводы о необходимости обеспечения реального общественного контроля за деятельностью государственных служащих. Одной из глобальных проблем современности, от решения которой зависит дальнейшее развитие Украины в новом веке, является проблема коррупции. Борьба с коррупцией – злободневная тема не только для Украины, но и для других государств. В Украине, как и в Германии, действуют специальные законы, направленные на борьбу с коррупцией, в которых прописаны основные положения противодействия антикоррупционной политике. В законодательстве Украины нет четкой связи между нарушением и наказанием за него. Тогда как в законодательстве западных стран четко определены правила, устанавливающие меру наказания за конкретный должностной проступок.

Ключевые слова: коррупция, коррупционный фактор, антикоррупционная деятельность, борьба с коррупцией.

COMPARATIVE ANALYSIS OF COMBATING CORRUPTION IN THE EUROPEAN UNION

This article is a comparative legal analysis of anti-corruption activities in Ukraine and Germany, studied methods and techniques combating corruption, conclusions about the need to ensure real public control over the activities of civil servants. One of the global problems whose solution depends on the further development of Ukraine in the new century is the problem of corruption. According to the ranking of corruption in the world by the international organization Transparency International in 2010, Germany in 178 countries of the world is in 15th place, but Ukraine is only one hundred and fifty fourth position. Fighting corruption – topical theme not only for Ukraine but also for other countries. In Ukraine, as in Germany, there are special laws to combat corruption, which outlined the main provisions of combating corruption policy. Aim of this paper is to conduct

a comparative study of comparative legal anti-corruption activities in Ukraine and Germany, the allocation of common and distinctive features of its formation and development, the compilation of administrative and legal means to combat corruption used in the countries surveyed. The study of the problem of corruption in Germany showed that the main problem of the German legislation is that it lacks a clear definition of the phenomenon of corruption. In particular, the German law of 13 August 1997 "On Combating Corruption" are mainly provisions for amendments to the legislation, there is no actual definition of corruption or bribery. However, in Ukraine and Germany created special bodies, civil society organizations, but significant progress in the fight against corruption can not yet reach. The priority direction of the fight against corruption in our country must be prevention, which in modern terms requires a systematic approach, that of the realization of political, economic, psychological, legal and organizational measures intended to eliminate, minimize, neutralize criminogenic factors that give rise to a disruptive phenomenon.

Key words: *corruption, corruption factor, anti-corruption activities, fight against corruption.*