

Поки не зміниться суспільство, КОРУПЦІЯ процвітатиме



Національне законодавство з питань запобігання і протидії корупції досі перебуває у стані формування. Необхідність перегляду вітчизняних антикорупційних законодавчих документів, ліквідації в них прогалин і суперечностей зумовлює здійснення порівняльного аналізу зарубіжних антикорупційних положень.

Світлана ФІЛОНЕНКО

Науково-практична конференція «Правові аспекти боротьби з корупцією: досвід України, Німеччини та Польщі», організована Інститутом законодавства Верховної Ради України і Мюнхенським інститутом східноєвропейського права (м. Регенсбург) у рамках співпраці, що підтримується Німецькою службою академічних обмінів (ДААД), засвідчила неабияку зацікавленість її учасників у співробітництві.

Після вітальних промов **директора Інституту законодавства, члена-кореспондента Національної академії наук України, доктора юридичних наук, професора Олександра КОПИЛЕНКА** і наукового керівника Інституту східноєвропейського права, професора, почесного доктора Фрідріха-Крістіана ШРЕДЕРА корупцію в Україні як соціально-правовий феномен аналізував **завідувач сектору Інституту законодавства, доктор філософських наук, професор Микола НЕДЮХА**. Зокрема, він зауважив, що механізми формування та функціонування корупційних відносин в Україні вивчено недостатньо. Відтак залишається нез'ясованою соціально-правова природа корупції з її проявами (хабарництво, здирицтво, протекціонізм, кумівство, обман, розтрата бюджетних коштів, зловживання владою) і не розроблено

адекватних засобів протидії цьому соціальному злу.

За результатами новітніх досліджень є чимало підстав виокремити серед колишніх комуністичних країн регіони, території яких за обрисами збігаються з колишніми землями Габсбурзької імперії. Старі політичні кордони можуть значно більше впливати на соціум, ніж сучасні реалії. **Кандидат на-**

ук, приват-доцент Інституту східноєвропейських досліджень м. Регенсбург Катрін БЬОК розповіла про історичні та економічні спостереження за спадком Габсбургів, здійснені у колишній габсбурзькій Галичині і місті Львові, тодішній столиці королівства Галиції та Лодомерії. Є відомим так званий габсбурзький ефект, що існує донині. Економісти зауважують, що

Вісник
журналу **Віче**

За рейтингом міжнародної антикорупційної неурядової організації «Міжнародна прозорість» 2010 року Україна за рівнем корупції посіла 134-те місце серед 178 країн світу, отримавши 2,4 бала з 10 можливих. За даними того ж дослідження, 2009 року наша держава отримала 2,2 бала. Фахівці вважають, що будь-який результат, нижчий від 3 балів, є ганьбою для нації, змушеної жити у цілковито корумпованій країні.

Які з держав світу мають такий позитивний досвід боротьби з корупцією, котрий могла б запозичити й Україна? Тут варто згадати передусім країни Балтії, а також Словенію, Болгарію, Польщу, значного прогресу досягла Грузія.

24 травня 2011 року GRECO – група держав Ради Європи проти корупції – на своєму засіданні у Страсбурзі зазначила провал України в законодавчому забезпеченні боротьби з корупцією та невідповідність європейським стандартам боротьби з корупцією за 13 напрямками. А вже 27 травня Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) представила звіт із незадовільними результатами антикорупційної реформи в Україні.

Нагадаємо, що GRECO – один із найважливіших структурних підрозділів Ради Європи, який розробляє рекомендації для держав-учасниць зі створення антикорупційного законодавства відповідно до європейських норм. Саме GRECO уповноважений надавати керівництву Євросоюзу висновок про якість системи боротьби з корупцією у державах, що претендують на європейську інтеграцію.

він спостерігається там, де хоча й відбулися значні зміни населення через депортацію та інші чинники, певні традиції і так звані моделі поведінки вкорінені на колишніх «габсбурзьких» територіях. Це, зокрема, можна виміряти значною довірою громадян до публічних інституцій та нижчим рівнем корупції.

Випадків хабарництва меншає в країнах, котрі домагаються щонайефективнішого дотримання вимог законів та правил. Такою, наприклад, є Польща. Польське антикорупційне законодавство коротко охарактеризувала у своєму виступі **Тіна де ФРІЗ, науковий референт Інституту східноєвропейського права м. Регенсбург.** Головний державний орган Польщі у цій сфері Центральне антикорупційне бюро є службою боротьби з корупцією в державному і приватному секторах, створеною в липні 2006 року за ініціативою правлячої тоді партії «Право і справедливість». Польща стала лабораторією переходу від соціалізму до демократії. На

інших є питання про те, чим володіє державний службовець або його дружина – автомобілем, годинником чи картинами. Усе це має бути задекларовано, якщо вартість предметів перевищує 10 000 злотих, або 25 000 євро. Такі декларації можна вільно знайти в Інтернеті. У свою чергу, поліція та прокуратура завжди можуть перевірити вірогідність наданої інформації. Це є загальноприйнятним контролем з боку держави.

Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 року, зокрема у ст. 26 (відповідальність юридичних осіб), передбачено, що кожна держава-учасниця вживає таких заходів, які з урахуванням її принципів права можуть бути необхідними для встановлення відповідальності юридичних осіб за участь у злочинах, визначених цією Конвенцією. Також за умови дотримання принципів права державою-учасницею відповідальність юридичних осіб може бути кримінальною, цивільно-правовою або адміністративною. Крім того, у ст. 18

відповідальності юридичних осіб в особі їхніх керівників чи інших уповноважених осіб. Цей юридичний інститут існує, як правило, в державах англо-американської правової сім'ї. За злочини, вчинені від імені юридичних осіб і називаються *corporate crimes*, відповідальність можуть нести і окремі фізичні особи (службовці та керівники компанії, через яких вона діє), і сама компанія. 11 червня 2009 року Президент України підписав Закон «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» – один із низки законів, що, на думку їхніх творців, були спрямовані на подолання корупції в нашій країні. Але згаданий документ утратив чинність 5 січня 2011 року.

Нині в Україні реалізується Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Союзом, згідно з якою наша держава взяла на себе зобов'язання вживати заходів для приведення вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства ЄС. Це стосується як боротьби з корупцією, так і державних закупівель.

Президент України у порядку законодавчої ініціативи вніс до Верховної Ради законопроект «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні». 7 квітня 2011 року парламент ухвалив цей документ, він набуває чинності з 1 липня цього ж року, крім статей 11 і 12 (спеціальна перевірка стосовно осіб, які претендують на обіймання посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, фінансового контролю. – Прим. ред.), які набирають чинності з 1 січня 2012 року.

Його новели присвячені, зокрема, відповідальності службовців установ – юридичних осіб приватного права. Цей закон посилює відповідальність за злочини у сфері службової діяльності у галузі державних закупівель, а також диференціює адміністративну відповідальність за адміністративні корупційні правопорушення тощо. Крім того, ще в лютому 2010 року було створено структуру, що має здійснювати експертно-аналітичне дослідження стану корупції в країні й розробляти антикорупційні заходи, в тому числі з метою гармонізації законодавства й усунення наявних у ньому суперечностей, – Національний антикорупційний комітет.

Вітчизняні науковці часто ставлять за приклад Німеччину як зразок для наслідування. Генеральною лінією німецького уряду у сфері запобігання корупції є унеможливлення зловживання державним посадовцем своїм службовим становищем шляхом уживання законо-



Досвідом боротьби з корупцією поділилися гості з Німеччини: Юрген Кюлінг (ліворуч), Герріт Мансен (у центрі) та Герберт Кюппер (праворуч)

етапі підготовки до вступу в структуру Європейського Союзу нагальним завданням було налагодження прозорого, ефективного та належного функціонування громадської адміністрації, що має підвищувати стандарти громадського життя, а також стимулювати громадянську активність.

На думку **Броніслава ЖЕШО-ТАРСЬКОГО, другого секретаря Посольства Республіки Польща в Україні,** антикорупційне бюро в Польщі не працює так ефективно, як того хотілося б. «На жаль, і в Польщі, і в Україні «гомосовєтікус» у нас усіх ще не помер. Тому є така позиція, що краще декларувати не доходи чиновників, а їхні витрати», – зазначив він. Окрім того, у декларації про доходи з-поміж

(відповідальності юридичних осіб) **Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173)** від 27 січня 1999 року (обидва документи ратифіковано Україною 2006 року. – Прим. ред.) передбачено, що члени Ради Європи та інші держави, які підписали цю конвенцію, вживатимуть таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення відповідальності юридичних осіб за передбачені цією конвенцією кримінальні злочини.

Перший заступник директора Інституту законодавства, член-кореспондент НАНУ, доктор юридичних наук, професор Олег ЗАЙЧУК зосередив увагу присутніх на проблемі притягнення до кримінальної



давчих, організаційних, кадрових та інших заходів.

Серед антикорупційних механізмів Німеччини заслуговує на увагу створення так званого негативного, або корупційного, реєстру підприємств та організацій, які хоч у якийсь спосіб були причетні до корупційних дій. У цьому Німеччина також використовує іноземний досвід, зокрема ізраїльський. Його суть у тому, що фірма, внесена до такого реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення і стає об'єктом пильної уваги правоохоронних органів.

Крім того, в Німеччині головним завданням у боротьбі з корупцією є знищення матеріальної, насамперед фінансової, бази злочинних угруповань. Це досягається двома шляхами: конфіскацією майна і створенням належної правової бази для унеможливлення відмивання «брудних» грошей. Слід зазначити також про обов'язок банківських установ надавати правоохоронним органам інформацію про операції з коштами в розмірі понад 20 тисяч німецьких марок за умови, що ця інформація використовуватиметься винятково в інтересах слідства.

Про практику застосування німецького законодавства про державну службу розповів **Герріт МАНССЕН, кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічного права, німецького та європейського адміністративного права Університету м. Регенсбург**. Державним службовцям заборонено приймати подарунки, отримувати будь-які преференції для себе чи третіх осіб. Інакше це матиме тяжкі дисциплінарно-правові наслідки. Ще один із заходів запобігання корупції – постійна ротація кадрів: чиновник не повинен довго працювати на одному місці. Дуже високу ймовірність викриття забезпечує внутрішня ревізійна служба. Хоча гучні скандали, пов'язані зі зловживаннями чиновників, трапляються раз на декілька років і в Німеччині.

Згідно з німецьким законодавством державні службовці одержують високу заробітну плату і мають особливі, в належний спосіб гарантовані, права. Водночас до них висувають чимало вимог. Вони зобов'язані бути надзвичайно законослухняними, не може бути й натяку на хабар. Наприклад, якщо від чиновника вимагають вчинити щось протизаконне, той не повинен погоджуватися і мусить висловити свої сумніви, а за потреби й заявити про це. Чиновник не має права висловлювати власні політичні симпатії або належати до правлячої партії, оскільки повинен бути «слугою» свого народу. Цікаво, що державними службовцями у Німеччині, окрім працівників пошти, фінансових і податкових установ

та органів державного управління, є й викладачі університетів і вищої школи.

Найголовнішим чинником, на думку професора Манссена, є зміна ментальності. «Корупція процвітає в будь-якому суспільстві доти, доки не зміниться саме суспільство», – підсумував він свій виступ.

Слід зазначити, що в Німеччині дисциплінарне розслідування є небезпечним для державного службовця. Наприклад, у кримінальному процесі суддя може взяти до уваги особисті обставини і призначити досить м'яке покарання. Дисциплінарне провадження обов'язково призведе до скорочення зарплати або пенсії, а також звільнення, що вважається набагато серйознішим наслідком, ніж штраф або умовне покарання, призначене судом.

Це підтвердив і **професор, виконавчий директор Мюнхенського інституту східноєвропейського права Герберт КЮППЕР**: якщо німецького чиновника спіймають на гарячому, його відразу звільняють зі служби.

Державні закупівлі – ключовий чинник, досить популярний у будь-якій державі, що водночас несе можливу загрозу корупції. У Німеччині законодавство про державні закупівлі набуло рис так званого бюджетного права. Йдеться про захист публічних бюджетів, що повинні враховувати цільове витрачання коштів. Тобто йдеться насамперед не про заходи протидії корупції, а про обрання найвигіднішої пропозиції на ринку в рамках тендерної процедури. Однак європейське законодавство також не має на меті боротьбу з корупцією. Воно спрямоване на забезпечення конкуренції на важливих ринках транскордонного обміну товарами та послугами для забезпечення діяльності внутрішнього ринку Європи. Велика кількість нормативних актів на національному та загальноєвропейському рівнях називається «каскадною системою», що дає детальну регламентує процедуру закупівель. Найпоширенішим у Німеччині є публічний тендер. Зазвичай ця процедура докладно і чітко розписана. Все це досить ефективно допомагає боротися з корупцією. Процедура забезпечує прозорість на всіх етапах процесу, кожен із яких має бути зрозумілим і давати відповідь на запитання, чому перемогла саме та чи інша компанія. Досить важливою є роль громадськості у цій сфері. Громадяни мають можливість ознайомлюватися з документами, ставити запитання, вимагати пояснень, чому саме тій чи тій фірмі надано перевагу.

Проте і в Німеччині постають певні проблеми у сфері державних



Фрідріх-Крістіан Шредер

закупівель. Про це розповів **Юрген КЮЛІНГ, кандидат юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічного права, права власності, інфраструктурного та інформаційного права Університету м. Регенсбург**. За його словами, саме через незаконний вплив на процеси державних закупівель близько 5 мільярдів євро бюджетних коштів на рік усе-таки зникають попри досить витончені механізми боротьби з корупцією. Досвідчені підприємці намагаються знайти певні ніші у німецькому законодавстві про державні закупівлі, щоб швидше і простіше перемогти на тендерних торгах.

Ситуація із вчиненням корупційних правопорушень, що склалася в Україні, відома не лише в нас, а й за кордоном. Міжнародні неурядові організації у своїх доповідях засвідчують усеохопний характер проникнення приватних коштів та бізнес-інтересів у систему державної влади, процеси підготовки й прийняття державних рішень тощо. Згаданий Закон «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» серед суб'єктів корупційних правопорушень називає державних службовців. Як стверджує **доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук, заслужений юрист України, завідувач відділу моніторингу ефективності законодавства Інституту законодавства Ніна НИЖНИК**, питання притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності дуже розпороснене у вітчизняному законодавстві, бо регулюється Законом «Про державну службу», трудовим законодавством України та спеціальними дисциплінарними статутами (положеннями).

Підставою дисциплінарної відповідальності державних службовців є дисциплінарний проступок, який пов'язаний з невиконанням чи неналежним виконанням покладе-





Тіна де Фріз



Броніслав Жешотарський



Катрін Бьок

них на службову особу службових обов'язків, а також, якщо дії такої особи призвели до порушення прав та свобод людини і громадянина, інтересів інших приватних осіб/організацій. Однак Законом «Про державну службу» чітко не визначено поняття дисциплінарного проступку. Крім того, вписано лише формальні підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

На конференції позиції української науки та практики, напяр-

ми законодавчої діяльності висвітлювали **перший заступник Голови Комітету Верховної Ради з питань правової політики С. Гусаров, заступник директора Інституту економіко-правових досліджень НАН України В. Устименко, суддя Верховного Суду, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів М. Пінчук** та інші. Наголошено, що органи державної влади України, зважаючи на специфіку та гостроту проблеми,

цілеспрямовано й послідовно працюють над її розв'язанням.

Знизити рівень корупції в Україні можна також шляхом вивчення та втілення в життя закордонного досвіду боротьби із цим вкрай негативним соціальним явищем, застосовуючи насамперед політичні, правові та організаційні механізми його подолання, що успішно діють в інших країнах. А от чи буде ця боротьба ефективною в нас, покаже час.

Фото автора та Ольги ПРОКОПЧУК.

«Головне – не повноваження, а чітке дотримання букви закону», – стверджує заслужений юрист України Станіслав ЮРЧЕНКО



– **Станіславе Олександровичу, насамперед, що таке модельний суд і чим він відмінний від звичайного?**

– Модельний суд – це європейська форма вчинення правосуддя, якою користується увесь цивілізо-

У суддів Сватівського районного суду, що на Луганщині, вже тривалий час досить високий рейтинг на теренах області. Долучившись 2004 року до українсько-канадського проекту судового співробітництва, мета якого – забезпечення відкритості та прозорості правосуддя, підвищення довіри громадян до суду, сватівська Феміда однією з перших у регіоні та й, зрештою, в Україні стартувала в ролі суду модельного. Що відтоді змінилося в діяльності суду, як вирішуються питання, окреслені в підписаному проекті, наша розмова з головою Сватівського районного суду Станіславом ЮРЧЕНКОМ.

ваний світ і до якої прагне й українське суспільство. Основною метою створення таких судів є утвердження незалежності судової гілки влади, значне поліпшення роботи судової системи, посилення ролі суду та підвищення статусу судді, а найголовніше, захист інтересів громадян та держави. Перший такий суд в області відкрився саме в нашому місті. До речі, службове приміщення розраховане на шість складів суду, до послуг кожного зали судових

засідань, кімнати для нарад, цілковито забезпечена оргтехнікою канцелярія для прийому громадян. Одне слово, створено належні побутові умови і для працівників, і для відвідувачів. Передувала цьому значна організаційна робота зі створення відповідної матеріальної бази, зокрема комп'ютеризації. Вагому роль відіграло й те, що ми лише за декілька місяців реконструювали стару занедбану двоповерхову будівлю, перетворили її на справжній палац