

УДК 328.185

А. В. Солонар, к.ю.н., доцент кафедри адміністративного, господарського права та фінансово-економічної безпеки, Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

І. І. ЗИМОГЛЯД, студентка 4 курсу, Навчально-науковий інститут права Сумського державного університету

Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади

Ключові слова: *корупція, антикорупційне законодавство, правоохоронні органи, органи державної влади, антикорупційна політика.*

Подолати таке явище, як корупція не вдавалося ще жодній із держав, незважаючи навіть на багатовіковий досвід побудови демократичних державних систем. Так, результати різних соціологічних досліджень, проведених і українськими, й міжнародними інституціями, засвідчують, що громадяни України серед першочергових проблем, поряд з низьким рівнем заробітної плати, невисоким рівнем соціальної захищеності, називають також проблему корупції в усіх гілках влади, особливо наголошуючи на виконавчій та судовій [1]. Дана проблема є найнебезпечнішою загрозою як для економічної, так і для національної безпеки держави, яку необхідно подолати. Це призводить до того, що на світовому рівні Україна має репутацію однієї із найкорумпованіших країн. Так, у 2015 році було проведено дослідження незалежної громадської організації «Transparency International», яке засвідчило, що серед 168 країн найменш враженими корупцією є Нова Зеландія, Данія, Швеція, Сінгапур, Нідерланди та ін. В свою чергу, Україна посіла 130 місце за показником Індексу сприйняття корупції [2]. Незважаючи на те, що питання подолання корупції було предметом розгляду багатьох науковців, воно і досі залишається актуальним на сьогоднішній день.

Проблемам подолання корупції, а також напрямкам удосконалення антикорупційного законодавства приділяло увагу багато науковців, зокрема: С. Д. Дубенко, С. О. Кохан, М. І. Мельник, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, С. М. Серьогін, І. О. Христич та ін.

Метою даної статті є дослідження міжнародного досвіду щодо виявлення та подолання як самого явища корупції, так і її причин з метою подальшого використання для вироблення пропозицій щодо удосконалення законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади.

За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року - на початку 2014 року. Такий високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективною діяльністю органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності, про що свідчить, зокрема, незадовільне виконання Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів. Це зумовлено відсутністю в Україні чіткої законодавчої та інституційної основи для формування та реалізації антикорупційної політики на основі співпраці державних органів та громадськості.

Саме тому, як зазначено у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», метою антикорупційної політики держави є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чинників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки у подоланні корупції [3].

Як зазначає О. В. Скочиляс-Павлів, антикорупційна політика полягає у розробці і реалізації послідовних заходів держави і суспільства із мінімізації причин і умов, які сприяють корупції у різних сферах. Враховуючи те, що корупція без постійної протидії їй має здатність розповсюджуватися, необхідно виділити антикорупційну функцію держави як одну з основних. Отже, йдеться як про створення механізмів, які дозволяють зменшити масштаби корупції в короткостроковому плані, так і про вироблення та проведення антикорупційної політики як постійно діючої функції держави [4, с. 29].

На сьогодні Україна підтвердила свою участь у низці антикорупційних програм, які здійснюються на міжнародному рівні. У вересні 2003 р. Україна приєдналася до Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією. Ним, зокрема, передбачається посилення участі громадськості у запобіганні корупції та закріплення за державою обов'язку інформувати населення щодо антикорупційної політики. Україною ратифіковані: у березні 2005 р. Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією; у жовтні 2006 р. конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції та конвенцію Ради Європи проти корупції в контексті кримінального права та додатковий протокол до неї [5, с. 123].

Не менш важливим є застосування антикорупційного законодавства та реалізація його в практичній діяльності державних органів. В Україні намітилася тенденція до поступового реформування антикорупційного законодавства, орієнтованого на реалізацію міжнародних стандартів протидії корупції, на основі вдосконалення антикорупційних норм та застосування комплексних заходів у межах Національних антикорупційних стратегій.

Так, процес адаптації вітчизняного антикорупційного законодавства до міжнародних норм розпочався у 2011 році шляхом прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», що сприяло зміцненню антикорупційної законодавчої бази України, приведенню її до європейських стандартів і створенню дієвих сучасних механізмів протидії корупції,

запровадженню нових правових інститутів [6]. Проте цей закон став лише черговою спробою створити нормативно-правові засади для запобігання та протидії корупції.

Наступним етапом реалізації антикорупційної реформи в Україні стало прийняття Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., яка визначила основні напрями та засади реалізації державної антикорупційної політики на найближчі роки. Відповідно було прийнято і план дій з виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр., а саме Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. [4, с. 29].

Нині відбувається третій етап антикорупційної реформи, який розпочався із приходом нового уряду до влади. Так, було ухвалено всі закони з антикорупційного пакета, подані Кабінетом Міністрів України і написані спільно з громадськими експертами. Було ухвалено такі закони: «Про запобігання корупції», що передбачає комплексне реформування системи протидії корупції у відповідності до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав [7], «Про Національне антикорупційне бюро України», що передбачає створення спеціального правоохоронного органу, який протидіятиме кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [8], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» [9], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», що передбачає визначення комплексу першочергових заходів, спрямованих на зменшення рівня корупції в Україні та формування бази для подальших антикорупційних реформ [3].

Ще однією складовою антикорупційної програми стало прийняття рішення Верховною Радою України про створення Національного антикорупційного бюро України, необхідність якого обговорювалася

протягом довгих років. Цей орган займатиметься попередженням, виявленням, припиненням, розслідуванням та розкриттям корупційних правопорушень, вчиненими вищими посадовими особами, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці [8].

Слід зазначити, що ефективна протидія корупції в суспільстві неможлива без забезпечення реальної прозорості та інформаційної відкритості влади. Діяльність державних структур та їх посадових осіб має стати прозорою для громадян України [10, с. 103].

Набувши членства в Раді Європи, Україна взяла на себе низку зобов'язань у сфері реформування чинного законодавства й системи публічного управління на основі норм і стандартів Ради Європи. Відповідно до ст. 22 «Боротьба зі злочинністю та корупцією» Угоди про асоціацію України з ЄС сторони угоди повинні співробітничати в боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю, а також з метою її попередження. Таке співробітництво, зокрема, спрямовується й на подолання корупції як у приватному, так і в державному секторі. Концепція good governance є комплексним механізмом запобігання та протидії корупції в країнах ЄС, а запровадження її принципів в Україні повинно стати одним з напрямів антикорупційної політики держави.

«Добре врядування» (good governance) є суспільною цінністю, яку всі країни-члени Ради Європи бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. У широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне врядування на місцевому й регіональному рівнях. Забезпечення доброго місцевого й регіонального врядування у країнах-членах Ради Європи стосується цілої низки завдань, зокрема, щодо внутрішніх взаємовідносин між місцевою і регіональною владою, їх відносин з іншими органами влади і громадянами тощо. Не останнє місце в цьому процесі посідає й запобігання корупції в органах публічної влади [11, с. 37].

Наприкінці ХХ століття світова спільнота визнала, що корупція є глобальною проблемою кожної країни, і з цією проблемою необхідно боротися. Результатом стало ухвалення цілого комплексу міжнародно-правових актів (обов'язкових і рекомендованого характеру), підготовлених та прийнятих в Організації Об'єднаних Націй, Організації економічного співробітництва та розвитку, Організації американських держав, Раді Європи, Європейському Союзу, Африканському Союзу. Міжнародні юридичні інструменти відрізнялися за сферою застосування, проте в усіх було на меті одне – встановити загальні стандарти боротьби з корупцією шляхом забезпечення виконання антикорупційних законів на національному рівні [12].

Т. В. Ільєнок наголошує на тому, що чинники успішної протидії корупції вже давно відомі та апробовані міжнародною спільнотою. Це насамперед відкритість влади, прозорість та зрозумілість процедур прийняття державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю державних органів з боку громадянського суспільства, свобода слова, свобода та незалежність засобів масової інформації [13, с. 72].

Країнам, які за рейтингом Всесвітньої організації Transparency International зарекомендували себе як найменш корумповані, вдалося створити ефективний механізм боротьби з корупцією. Заходам профілактики та попередження приділяється значна увага в Австрії, Бельгії, Данії, Нідерландах, Сінгапурі, США, Німеччині, Франції, Словенії, Македонії, Албанії, Бельгії, Ізраїлі, Китаї, Японії. Так, в Австрії існує консультативна служба запобігання злочинності, яка має 143 регіональні бюро, у Бельгії – Вища профілактична рада, в Данії – Вища рада профілактики, до якої входить 46 організацій. У США в межах Національної ради створено профілактичні служби, які об'єднують понад 100 громадських і державних організацій. Вони систематично аналізують стан справ у сфері запобігання злочинності та дають належні рекомендації урядовим структурам для ухвалення відповідних рішень. Наприклад, у Фінляндії обов'язки і

відповідальність чітко прописані та постійно контролюються і це, на нашу думку, є важливим фактором успіху в попередженні корупції. Якщо міністр або уряд приймають рішення, які відрізняються від запропонованого відповідним чиновником, то чиновник може уникнути юридичної відповідальності, подавши письмову скаргу.

О. Ю. Бусол зазначає, що спеціальні антикорупційні органи існують майже в усіх розвинених країнах, у країнах-лідерах із низьким рівнем корупції є інституції щодо боротьби з корупцією усіх типів, а також є такі країни, які взагалі не мають спеціалізованих органів боротьби з цим явищем. Отже, не можна говорити про переваги одного типу спеціалізованого інституту боротьби з корупцією над іншими [14, с. 305].

У багатьох державах світу створені та функціонують спеціалізовані органи з різноманітними функціями – превентивною, репресивною, координаційною, дослідницькою тощо, однак оцінити ефективність їх роботи, а також порівняти їх проблематично, насамперед через національні, культурні, правові, адміністративні особливості кожного з них. Водночас необхідно зауважити, що в Данії, Швеції та Фінляндії, найбільш благополучних країнах у плані корупції, немає спеціалізованих антикорупційних органів. Більше того, в цих державах корупція не розглядається як така, що становить значну небезпеку для суспільства. Наприклад, у Швеції не існує навіть будь-яких спеціальних урядових програм щодо боротьби з корупцією. Відповідальність за корупційні злочини та хабарництво передбачена загальним шведським законодавством, зокрема, Кримінальним кодексом, Кодексом про судочинство, Актом про аудит та іншими законодавчими і підзаконними актами або нормами міжнародних організацій, насамперед, Інтерполом [15].

Підписання Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції Україною 9 грудня 2003 р. у м. Меріда (Мексиканські Сполучені Штати), що містить офіційну вимогу до всіх органів державної влади на політичному та практичному рівнях попереджати і протидіяти корупції є найвагомішою

подією в історії міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції [16]. Цей міжнародний договір є найзмістовнішим правовим актом, спрямованим на запобігання та боротьбу з корупцією як у світовому, так і в національному масштабі.

По-перше, цей документ, на нашу думку, слід розглядати як основу для адаптації законодавства країн-учасниць, тобто для приведення національного законодавства у відповідність до загальноновизнаних методів і заходів щодо попередження й протидії корупції. Конвенція містить норми, де визначено основні засади політики держав-учасниць у сфері запобігання й протидії корупції, а саме: створення органу або органів із запобігання та протидії корупції; оптимізація функціонування публічного й приватного секторів; запровадження кодексів поведінки державних посадових осіб; забезпечення доступу громадськості до процесів протидії корупції тощо [17].

Прикладом комплексної боротьби з корупцією є антикорупційна стратегія Нідерландів. Уряд Нідерландів приділяє підвищену увагу заходам, спрямованим на запобігання та попередження корупції в державному апараті, особливо в судових органах. У державі створено ефективну систему нагляду за діяльністю представників судової влади, важливу роль у якій відіграє інститут добровільних інформаторів, які повідомляють правоохоронним органам про випадки підкупу посадових осіб, що стали їм відомі. Відповідно до законодавства країни встановлено суворі санкції щодо осіб, які здійснюють підкуп суддів [18, с. 112].

Одним із показових прикладів ефективної протидії корупції правоохоронними органами є безпрецедентний комплекс поліцейських заходів і судових процесів в Італії у 1992 і 1993 рр., спрямований на припинення впливу мафії на ці органи і політику, відомий як операція «Чисті руки». Приводом для цих заходів стало критичне зростання мафіозної злочинності: у 1991 р. злочинними угрупованнями було вчинено 718 вбивств і 822 викрадення, 830 замахів і 886 випадків залякування представників влади Італії. Серед жертв були прокурори і судді. Ініціатором операції став віце-

прокурор м. Мілан А. ді П'єтро. У результаті тільки на початку операції було арештовано близько півтори тисячі високопосадовців, включаючи президента країни, сенаторів, міністрів тощо. Було засуджено більше 500 політиків, а всі основні політичні партії припинили існування [14, с. 357].

Науковий і практичний інтерес становить такий різновид хабарництва, як торгівля впливом за законами Франції. Французький кримінальний кодекс 1992 р. встановлює, що торгівля впливом – це коли шляхом зловживання своїм службовим становищем публічна особа і навіть приватна особа домагаються одержання від державного органу влади посади, вигідних операцій або будь-якого іншого вигідного для хабародавця рішення [19, с. 282].

Зразковою в контексті антикорупційного питання є Національна антикорупційна стратегія Республіки Молдова, прийнята на 2011–2015 рр., упровадження якої здійснюється на системі таких принципів, як: 1) принцип дотримання прав людини; 2) принцип зміцнення національної системи невідчужуваності; 3) принцип пріоритетності заходів запобігання корупції; 4) принцип взаємодії з громадянським суспільством і міжнародними організаціями; 5) принцип безперервності й реалістичності; 6) принцип прозорості; 7) принцип послідовності й координації зусиль [20].

На основі проведеного дослідження можна з великою вірогідністю стверджувати, що наявність антикорупційних органів не є панацеєю від вчинення корупційних діянь чиновниками. Ефективнішою протидією цьому явищу є забезпечення високої заробітної платні державним службовцям. Простежується пряма залежність між економічним рівнем розвитку країни та рівнем корупції в ній. Чим вище такий рівень, тим менший рівень корупції. Для України досвід країн із наявністю таких чинників є корисним, його бажано взяти до уваги як позитивний приклад. Безумовно, зарубіжний досвід боротьби з корупцією не може бути перенесений у вітчизняну законодавчу та правозастосовну практику в повному обсязі. Однак його використання у

межах можливого з урахуванням українських реалій може принести позитивні результати в протидії корупційній злочинності.

З метою зниження загального рівня корупції в Україні необхідно:

- привести національне антикорупційне законодавство у відповідність з міжнародно-правовими стандартами на основі наукової розробки способів імплементації положень міжнародних документів;
- законодавчо закріпити чіткий поділ корупційних діянь на види за ступенем суспільної небезпечності на кримінальні, адміністративні, дисциплінарні та цивільно-правові;
- встановити окрему норму щодо процедури притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь осіб з особливим правовим статусом (судді, працівники правоохоронних органів тощо).

Крім того, зважаючи на позитивний досвід зарубіжних країн, можна запропонувати створити ефективну систему нагляду за діяльністю представників державної влади, важливу роль у якій має відігравати інститут добровільних інформаторів за винагороду.

Отже, виходячи із вищевикладеного, робимо висновок, що для боротьби з корупцією низка країн вживає заходи організаційного характеру – створюють спеціалізовані установи, організації, метою діяльності яких є вироблення відповідної стратегії й тактики, розробка превентивних заходів нормотворчого й функціонального змістового наповнення. За умов наявності масштабної корупції пріоритетними є заходи щодо усунення її причин, а вже потім – боротьба з конкретними проявами. Причому, для правових систем деяких розвинених країн не є характерним використання в законодавстві терміну «боротьба», численними є закріплення в нормативно-правовому акті (часто – кодифікованому) принципів запобігання правопорушенням.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хмара О.С. Альтернативний звіт з оцінки ефективності державної антикорупційної політики / О. С. Хмара, А. В. Кухарук, М. І. Хавронюк, О. В. Калітенко. – К., 2014. – 250 с.

2. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби [Електронний ресурс] / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ, 2015. – 237 с. – Режим доступу : http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/146_3b519620dd600d2631401f53081e8eb8

3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 14. 10. 2014 р. № 1699-VII. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

4. Скочиляс-Павлів О. В. Правові аспекти удосконалення державної антикорупційної політики [Електронний ресурс] / О. В. Скочиляс-Павлів. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2014_807_7.

5. Михненко А. М. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / А. М. Михненко, Р. П. Марчук, А. М. Мудров. - К. : НАДУ, 2010. – 360 с.

6. Про засади запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 07. 04. 2011 р. № 3206-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

7. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14. 10. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

8. Про Національне антикорупційне бюро України [Електронний ресурс] : Закон України від 14. 10. 2014 р. № 1698-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів [Електронний ресурс] : Закон України від 14. 10. 2014 р. № 1701-VII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1701-18>

10. Купрійчук В. Проблеми та суперечності реалізації антикорупційної політики в Україні / В. Купрійчук // Вісник Національної академії державного управління. – С. 97-103.

11. Клімова С. М. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики / С. М. Клімова, Т. М. Ковальова. – Х., 2015. – 252 с.

12. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу

[Електронний ресурс] // Наукова бібліотека. – 2014. - Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/4201/>.

13. Ільєнок Т. В. Боротьба з корупцією : міжнародний досвід / Т. В. Ільєнок // Юридична наука. – 2013. - № 2. – С. 71-77.

14. Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у контексті сучасної антикорупційної стратегії дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 / Бусол Олена Юріївна. – К., 2015. – 479 с.

15. Международный опыт относительно предотвращения и противодействия коррупции [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.guds.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=89917&cat_id=73427.

16. Офіційний переклад Конвенції ООН проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

17. Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/7094>.

18. Чемерис І. В. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління / І. В. Чемерис // Стратегічні пріоритети. – 2009. - № 3 (12). – С. 110-118.

19. Невмержицький Є. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії / Є. В. Невмержицький : моногр. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.

20. Постановление Парламента Республики Молдова «Об утверждении Национальной антикоррупционной стратегии на 2011–2015 гг.» от 27.07.2011г., № 154 // Monitorul Oficial. - № 166–169. - Ст. 483.

Солонар А. В., Зимогляд І. І. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади

Охарактеризовано стан корупції в Україні на сучасному етапі та визначено вітчизняне антикорупційне законодавство. Проаналізовано міжнародний досвід щодо запобігання та протидії корупції, зокрема, заходи щодо усунення її причин, з метою їх запровадження в Україні.

Солонарь А. В., Зимогляд И. И. Направления совершенствования законодательства в сфере предотвращения и противодействия коррупции в органах государственной власти

Охарактеризовано состояние коррупции в Украине на современном этапе и определено отечественное антикоррупционное законодательство. Проанализировано международный опыт по предотвращению и противодействию коррупции, в частности, меры по устранению ее причин, с целью их внедрения в Украине.

Solonar A. V., Zymohlyad I. I. Areas of improvement of legislation on preventing and combating corruption in government

There was characterized the state of corruption in Ukraine at the present stage and defined the domestic anti-corruption legislation. It was analyzed international experience on preventing and combating corruption, including measures to overcome its causes with its implementation in Ukraine.

Солонар А.В., Зимогляд І.І. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання і протидії корупції в органах державної влади // А.В. Солонар, І.І. Зимогляд // Форум права. – 2016. - №3. – 240-245.