

УДК 32:303.446

Катерина Поліщук

ПОЛІТИКА З ПОПЕРЕДЖЕННЯ, ПОДОЛАННЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ: УКРАЇНА ТА СВІТОВИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено розгляду питань політики з попередження, подолання та запобігання корупції. Послідовно аналізуються законодавчі акти України, Російської Федерації, Франції, Італії та Німеччини, які регламентують діяльність влади щодо боротьби, попередження та реагування на корупційні діяння, містять юридичне визначення цілої низки понять, що використовуються на практичному рівні боротьби з корупцією, кваліфікуючі її ознаки. Друга частина розвідки містить аналіз міжнародних актів про співробітництво у галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя, боротьбу з корупцією й хабарництвом у міжнародних комерційних операціях, Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб тощо, в яких аналізуються рекомендації щодо превентивних заходів у цій царині.

Українська державна антикорупційна політика базується на низці документів, які регламентують діяльність влади щодо боротьби, попередження та реагування на корупційні діяння. Вони також містять юридичне визначення цілого ряду понять, що використовуються на практичному рівні боротьби з корупцією. Головними з цих документів є: Закон України про боротьбу з корупцією від 10.05.1998 р., Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 рр., затверджена Указом Президента України від 24.04.1998 р., Закон України про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю від 24.02.1994 р., інші документи, прийняті Верховною Радою України, Президентом України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Цей розділ присвячено порівняльному аналізу українського законодавства, законодавства інших країн та міжнародних правових актів у галузі боротьби з корупцією. Суть аналізу полягає у порівнянні визначень корупційного діяння і кола суб'єктів корупційних діянь, а також способів попередження корупції і відповідальності за здійснення корупційних діянь у різних законодавчих актах.

I. Отже, що є корупційним діянням? Сам цей термін (корупційне діяння) не є загальноновизнаним як юридична дефініція. Комітет ООН із попередження злочинності та боротьби з нею у своїй резолюції 1990/23 від 24.05.1990 р. прийняв рекомендації державам для подолання корупції, відомі як Настанова

щодо попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку, реалізації та перспектив міжнародного співробітництва (далі Настанова), де рекомендовано не вживати дефініцію "корупція", яка не є правовим терміном, а скоріше загальним абстрактним поняттям, а натомість використовуються терміни "хабарництво" та "вимагання" як два аспекти одного поняття [1].

Проте в українському законодавстві (і не лише в українському) використовується саме термін "корупційні діяння", під якими розуміється (згідно із Статтею 1 Закону України про боротьбу з корупцією від 10.05.1998 р. - далі Закон України) діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Відповідно до цього закону, корупційними діяннями є:

а) незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Кримінальний кодекс Німеччини (Розділ 28. Посадові злочини) не визначає безпосередньо термін "хабар", проте оперує ним (Параграф 331, 332) на позначення вимагання майнової або іншої вигоди чи прийняття такої вигоди або обіцянки її у майбутньому за здійснення будь-якої дії тепер і у майбутньому [2].

Кримінальний кодекс Італії визначає вимагання хабара як ситуацію, за якої посадова особа або виконуючий обов'язки посадової особи, зловживаючи своєю посадою або своїми повноваженнями, примушує або спонукає будь-кого дати або пообіцяти їй або третій особі незаслужені гроші або інші вигоди [3].

Вимагання хабара характеризується трьома елементами:

- зловживання службовим становищем посадовою особою;
- незаконністю його домагань;
- виявленням психічного тиску на приватну особу.

Кримінальним кодексом Франції (Книга IV. Злочини й проступки проти нації, держави та суспільного спокою. Розділ III. Зазіхання на здійснення державної влади. Глава II. Про зазіхання на державне управління, здійснене публічними посадовими особами) "...хабарництво у різних його формах, у тому числі у вигляді торгівлі впливом і шкідливих зловживань владою, визначається як незаконне отримання, вимагання, пропозиція або надання у відповідь на вимагання, прямо або побічно, підношень, подарунків, презентів, обіцянок будь-яких переваг для здійснення або утримання від здійснення будь-якої дії, що входить у коло повноважень або обов'язків посадової особи, або обумовленого її виборчим мандатом..." [4].

Федеральний закон Російської Федерації про боротьбу з корупцією, ухвалений Радою Федерації 3.12.1997 р. (далі Федеральний Закон РФ), у статті 12 визнає:

"1. ...корупційними правопорушеннями такі діяння осіб, що уповноважені на виконання державних функцій, або осіб, що прирівнюються до них:

А. Прийняття за свою діяльність будь-якої додаткової винагороди у вигляді грошей, послуг чи в інших формах від державних органів, підприємств, установ та організацій, в яких вони не виконують відповідні функції, а також від недержавних організацій, громадських об'єднань, фізичних осіб, якщо інше не передбачено законом. Грошові кошти, що на-

дійшли на рахунок особи, уповноваженої на виконання державних функцій, або особи, прирівняної до неї, без відома зазначеної особи, а також кошти, отримані нею у зв'язку з виконанням відповідних функцій, підлягають у триденний термін після їх виявлення перерахуванню у державний бюджет із наданням пояснень про обставини походження таких коштів;

Б. Прийняття подарунків або послуг у зв'язку з виконанням державних або прирівняних до них функцій, або від осіб, що залежать по службі, за винятком символічних сувенірів при проведенні протокольних та інших офіційних заходів. Загальна вартість отриманих протягом року зазначених подарунків і послуг не може перевищувати двох мінімальних розмірів оплати праці. Подарунки та послуги, зазначені у цьому підпункті, що надійшли без відома зазначеної особи, а також подарунки, отримані нею у зв'язку з виконанням відповідних функцій, у порушення абзацу першого цього підпункту, підлягають або безоплатній передачі до спеціального державного фонду, або за бажанням особи, до якої вони надійшли, та за згоди вищої посадової особи - викупленню у зазначеного фонду за ринковими роздрібними цінами, що діють у РФ на момент викупу {...};

В. Прийняття запрошень у внутрішньодержавні та у закордоні туристичні, лікувально-оздоровчі та інші поїздки за рахунок іноземних юридичних та фізичних осіб, фізичних та юридичних осіб РФ, за винятком поїздок за запрошеннями близьких родичів за їх рахунок {...}; здійснених за згодою вищепоставленої посадової особи або колегіального органу управління для участі у міжнародних і зарубіжних наукових, спортивних, творчих, професійних, гуманітарних заходах за рахунок коштів відповідних громадських об'єднань і фондів {...};

Г. Використання в особистих, групових та інших неслужбових інтересах наданих їм для виконання державних функцій приміщень, засобів транспорту й зв'язку, електронно-обчислювальної техніки {...} у випадках, якщо це не передбачено законом і шкодить державним або муніципальним інтересам;

Д. Використання не передбачених законом переваг в отриманні кредитів, придбанні цінних паперів, нерухомого та іншого майна.

2. Члени сім'ї особи, що уповноважена на виконання державних функцій, або особи, що

прирівнюються до неї, не мають права приймати подарунки або послуги, запрошення у туристичні, лікувально-оздоровчі та інші поїздки за рахунок іноземних юридичних та фізичних осіб, фізичних та юридичних осіб РФ ..." [5].

З вищенаведених законодавчих актів видно, що не всі держави виділяють корупцію та хабарництво в окрему правову дефініцію. Наприклад, у Законі Литовської Республіки про чиновників від 04.04.1995 р. зазначено заборони, подібні тим, що так докладно розглядаються у Федеральному Законі РФ про отримання подарунків, користування службовими ресурсами для особистих цілей тощо, проте окремий закон про боротьбу з корупцією відсутній. Німецький та Італійський кримінальні кодекси розглядають корупцію у загальному контексті службових злочинів. Натомість в Україні, Російській Федерації, Республіці Білорусь та інших державах існують закони про боротьбу з корупцією, державні стратегії та концепції з цього приводу.

Порівнюючи визначення корупційних діянь у Законі України з визначеннями у вищенаведених документах, варто зауважити, що воно є неповним (більш загальні та абстрактні визначення Кримінального кодексу Німеччини та Кримінального кодексу Італії (далі КК Німеччини та КК Італії) краще відповідають реаліям життя, проте вимагають незалежної та об'єктивної судової системи) та дещо одностороннім. Більш детально питання, що саме вважати корупційним діянням, розглянуто у Розділі I. На мій погляд, визначення хабарництва, яке пропонується Кримінальним кодексом Франції, найкраще відповідає ситуації, що склалась у галузі боротьби з корупцією в Україні на сьогодні і було б доцільно закріпити його в українському законодавстві.

II. Суб'єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, Закон України у Статті 2 визнає осіб, уповноважених на виконання функцій держави:

- а) державних службовців;
- б) народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів сільських, селищних, міських, районних, обласних рад, сільських, селищних міських голів та голів районних, обласних рад.

КК Німеччини застосовує поняття суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, до посадових осіб (параграф 11), тобто:

- а) чиновників та суддів;
- б) таких осіб, що перебувають в інших публічно-правових службових відносинах;
- в) іншим чином покликані до здійснення завдань публічного управління при будь-якому органі влади або в іншому закладі, або за його дорученням.

КК Італії також застосовує поняття суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, до посадових осіб, не конкретизуючи їх при цьому. Хоча з відповідних статей зрозуміло, що це може бути як чиновник, так і суддя або інша особа, що бере участь у процесі правосуддя.

Також і КК Німеччини, і КК Італії визнають відповідальність за тією стороною, що схиляє до підкупу або дає хабара.

Федеральний Закон РФ у Статті 3 визначає, що усі посадові особи категорії "А", а також ті посадові та інші особи, уповноважені на виконання державних функцій, або особи, що прирівнюються до них, несуть відповідальність.

До осіб, уповноважених на виконання державних функцій, належать:

А. Державні службовці відповідно до Федерального Закону "Про основи державної служби Російської Федерації", а також посадові особи, що отримують грошову винагороду з бюджетної системи РФ, (...) фондів, що створюються органами державної влади;

Б. Особи, що обіймають відповідні посади у збройних силах РФ та інших військових формуваннях, створених у передбаченому законом порядку;

В. Посадові особи державних господарюючих суб'єктів або господарюючих суб'єктів, у майні яких сумарна частка участі РФ {...} становить не менше половини;

Г. Помічники виборних осіб, що обіймають державні посади категорії "А", отримують грошову винагороду з бюджетної системи РФ....

Д. Народні і присяжні засідателі у судах, а також інші громадяни, що беруть участь у відправленні правосуддя;

Е. Особи, {...} які постійно або тимчасово беруть участь у виконанні державних функцій на громадських засадах або у порядку приватної діяльності.

Згідно із Статтею 13, відповідальність також несуть фізичні та юридичні особи, що надають особам, уповноваженим на виконання державних функцій, або особам, прирівняним

до них, незаконну матеріальну винагороду, подарунків, пільги або послуги.

У Законі України нічого не вказано стосовно відповідальності сторони, що пропонує або дає хабара (хоча Кримінальний кодекс України містить певні застереження щодо провини таких осіб). Також досить невизначеним є коло осіб, що, виконуючи функції держави, несуть відповідальність за вчинення корупційних правопорушень. Наприклад, М. Камлик у своєму дослідженні корупції в Україні пропонує доповнити коло суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, посадовими особами, що так чи інакше представляють державу, а саме:

- працівники органів внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки України, митної служби, військові посадові особи;
- судді, слідчі;
- працівники контрольних та наглядових органів;
- особи, обрані до складу органів місцевого самоврядування;
- керівники банків, підприємств та організацій, де є державний капітал;
- особи, що виконують постійно або тимчасово функції держави на громадських засадах [6].

Законодавство різних країн неоднорідно ставиться до інституту депутатського імунітету у разі здійснення корупційних діянь. У Франції імунітет формально визнається, проте вже протягом багатьох років не зафіксовано випадку відхилення клопотання правоохоронних органів Парламентом Республіки. У Японії імунітет діє лише під час засідань Парламенту, у США тільки у Будинку конгресу, італійські депутати самі відмовились від депутатської недоторканості. За законодавством Великобританії, депутат, що бере від зацікавленої особи гроші чи подарунки та згодом порушує певне питання перед урядом, карається тюремним ув'язненням строком до семи років (причому під час судового розгляду особа, яку звинувачують у корупційному діянні, мусить доводити свою невинність, на відміну від традиційних правових принципів).

У самій Палаті общин 1994 р. було створено Комітет зі стандартів публічного життя - голова лорд Ноулен (верховний суддя), що складався з депутатів від основних політичних партій, колишніх державних службовців, пенсіонера - секретаря Палати общин, професора політології, інших осіб із досвідом дер-

жавної служби. У процесі роботи було вироблено 7 основних принципів публічного життя: безкорисливість, непідкупність, об'єктивність, відповідальність, відкритість, лідерство.

У липні 1996 р. Палата общин прийняла Кодекс парламентської етики, розроблений Комісією зі стандартів та привілеїв (до нього включено сім вищезгаданих принципів), а також проголосувала "за значне підвищення платні депутатам (від 01.07.1996 р. - річний оклад було встановлено на рівні 43 000 фунтів та службові надбавки) [7].

III. Відповідальність за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, згідно із Законом України (стаття 7), є адміністративною у вигляді штрафу від 25 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і звільнення особи, уповноваженої на виконання функції держави з посади або інше усунення від виконання функцій держави (цим особам забороняється обіймати посади в державних органах та їх апараті протягом трьох років із дня їх звільнення).

Вчинення корупційних діянь, передбачених цим Законом, народним депутатом України, депутатом Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатом або головою місцевої Ради народних депутатів тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 25 до 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і дострокове припинення депутатських повноважень або звільнення з посади. (Рішення про згоду щодо притягнення їх до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь і дострокове припинення депутатських повноважень або звільнення з виборної посади ухвалюється відповідною Радою на пленарному засіданні.) Таким особам забороняється балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи протягом п'яти років з дня припинення депутатських повноважень або звільнення з посади та обіймати посади в державних органах та їх апараті протягом трьох років з дня припинення депутатських повноважень або звільнення з посади.

Окрім того, чинним Кримінальним кодексом України передбачена кримінальна відповідальність за скоєння злочинів, пов'язаних з хабарництвом: ст. 168 - за одержання хабара, ст. 169 - за посередництво у хабарництві, ст. 170 - за давання хабара, ст. 171 - за про-

вокацію хабара. За просте одержання хабара (ч. 1 ст. 168КК) передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 8 до 15 років. В обох випадках також застосовується конфіскація майна та позбавлення права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю. За давання хабара передбачено кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі на строк від 3 до 8 років, а при повторному вчиненні цього злочину - позбавлення волі на строк від 7 до 15 років з конфіскацією майна або без такої (ст. 170 КК) [8].

КК Німеччини встановлює інший вид відповідальності. За корупційне діяння караються позбавленням волі або (не завжди) штрафом:

- посадові особи при виконанні своїх обов'язків - на строк від 6 місяців до 5 років (залежно від обставин кожної конкретної справи, що зазначено у параграфах 331, 332);

- судді та третейські судді при відправленні суду - на строк від 1 до 10 років (параграфи 331, 332);

- особи, що пропонують, обіцяють або гарантують посадовій особі, судді, третейському судді, солдату бундесверу певну вигоду за здійснення певних дій - на строк від 3 місяців до 5 років;

- адвокат або інший захисник чужого інтересу на суді, що стягує невинуватому платню з особи - на строк до 1 року або штрафом.

КК Італії визнає за особами, що вчинили корупційне діяння, таку відповідальність (статті 317-319, 322):

посадові особи при спонуканні до давання хабара караються позбавленням волі на строк від 4 до 12 років; при отриманні хабара - на строк від 2 до 5 років; якщо предметом хабара є отримання службового місця або стипендії, або пенсії чи письмове оформлення контракту, в якому зацікавлена адміністрація посадової особи, то це вважається обтяжувальною обставиною.

Якщо подібні дії здійснюються посадовою особою з метою сприяння або нанесення шкоди одній зі сторін у цивільному, кримінальному або адміністративному процесі, покарання становить строк від 3 до 8 років позбавлення волі; якщо при цьому обвинуваченому виноситься несправедливий вирок до позбавлення волі на строк не більше 5 років, то винна посадова особа карається позбавленням волі на строк від 4 до 12 років. Якщо обвинуваченому виноситься несправедливий вирок до позбав-

лення волі на строк понад 5 років або до каторжних робіт, то винна посадова особа карається позбавленням волі на строк від 6 до 20 років.

Передбачається також відповідальність для особи, що схиляє до отримання хабара. Якщо така пропозиція не приймається, то спонукаюча особа підлягає покаранню у вигляді позбавлення волі від 6 місяців до 5 років, скороченому на одну третину. Якщо ж подібна дія відбулась і пропозиція була прийнята, то скорочення на одну третину автоматично відміняється.

Федеральний Закон РФ встановлює такі види відповідальності (статті 11-13):

- дисциплінарне покарання: пониження посади, звільнення з посади - для посадових осіб;

- можливість кримінальної відповідальності (відповідно до чинного законодавства РФ; у законі не вказуються обставини, за яких порушуються кримінальні справи);

- адміністративна відповідальність для фізичних та юридичних осіб за незаконну виплату винагород особам, уповноваженим на виконання державних функцій, або особам, що прирівнюються до них: штрафи для фізичних осіб у розмірі від 25 до 50 мінімальних розмірів оплати праці; для юридичних осіб - від 100 до 500 мінімальних розмірів оплати праці та можливе припинення діяльності винної юридичної особи.

Як бачимо, спостерігається дивна невідповідність у мірі та способі покарання, що використовують різні країни. Якщо КК Італії та КК Німеччини надають перевагу кримінальній відповідальності з досить значними термінами позбавлення волі, Федеральний Закон РФ обмежується дисциплінарною відповідальністю для посадових осіб (із відшкодуванням збитків та стягненням незаконно отриманих подарунків тощо) та досить промовистим фінансовим стягненням з особи, що пропонує або дає хабара. Закон України "Про боротьбу з корупцією" зосереджує свою увагу на адміністративних стягненнях із посадових осіб. Фактично суми штрафів є досить невеликими, особливо враховуючи той факт, що законодавче закріплений неоподатковуваний мінімум доходів громадян на сьогодні становить 17 грн., а розміри хабарів, особливо на вищих шаблях ієрархії державної влади, є, безперечно, не порівнюваними з цією сумою. Водночас Кримінальним кодексом

України передбачено покарання за вчинення дій, що так чи інакше пов'язані з хабарництвом, у вигляді позбавлення волі на певні (досить тривалі) терміни. Однак у Законі України "Про боротьбу з корупцією" нема жодного посилання не лише на відповідні статті КК, а й на сам факт існування кримінальної відповідальності за подібні діяння.

IV. Превентивні заходи описано у більшості законодавчих актів із цієї тематики (боротьби, подолання, попередження корупції) і відбито у певних регламентаціях щодо суміщення посад. У Законі України (стаття 5) наводяться такі спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Державний службовець не має права:

- займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників, або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому він працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики);

- входити самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

- сприяти, використовуючи своє посадове становище, фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

- неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

- бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює.

Застосовується також фінансовий контроль, а саме - декларування доходів. У разі відкриття валютного рахунку в іноземному

банку державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, зобов'язана у десятиденний термін письмово повідомити про це податкову службу із зазначенням номера рахунку й місцезнаходження іноземного банку.

Законом "Про державну службу" визначено механізм фінансового контролю державних службовців. Відповідно до ст. 13, особа, яка претендує на посаду державного службовця третьої - сьомої категорій, має подати за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе та членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на посаду державного службовця першої та другої категорій, має подати також відомості про належне їй та членам родини нерухоме та цінне рухоме майно, про внески у банках та цінні папери. Зазначені відомості подаються державним службовцем щорічно. Відомості про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і внески у банках посадових осіб та членів їх сімей підлягають щорічному опублікуванню в офіційних виданнях державних органів України.

Більш докладно ці питання розглядає Федеральний Закон РФ. Ст. 8 встановлює цілий ряд заходів фінансового контролю, серед яких вимога для осіб, що бажають посісти певну посаду у структурі державного управління, надати у податкову інспекцію відомості про особисте майно, що становить спільну власність подружжя, внески у банківських установах (у тому числі за межами РФ), про цінні папери, про пряму або опосередковану участь як акціонера або засновника компаній, фондів тощо. Крім того, усі особи щорічно у період виконання своїх обов'язків, а потім ще упродовж трьох років після звільнення від виконання цих обов'язків (у тому числі після виходу на пенсію) подають у податкову інспекцію за місцем проживання декларацію, де повідомляють наведені вище відомості, а також такі дані:

- про здійснення після надання попередньої декларації майнової угоди на суму понад 200 мінімальних розмірів оплати праці;

- про отримання у звітний період подарунків, матеріальних благ тощо ... із зазначенням джерел надходження.

Відомості про розміри та про джерела прибутків осіб, що обіймають посади категорії "А", підлягають щорічному опублікуванню в офіційних виданнях державних органів РФ,

суб'єктів РФ, органів місцевого самоврядування, залежно від статусу відповідної особи. Публікуються також відомості про прибутки осіб, що претендують на певну посаду.

Існує ціла низка міжнародних та регіональних конвенцій, декларацій та інших документів щодо попередження та подолання корупції: Постанова ООН про міжнародне співробітництво у галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя (Гавана, 07.09.1990), Рамкова Конвенція ООН проти організованої злочинності (21.07.1997), Декларація ООН про боротьбу з корупцією й хабарництвом у міжнародних комерційних операціях (20.11.1996), Міжнародний Кодекс поведінки державних посадових осіб (23.07.1996), Резолюція VIII Конгресу ООН з попередження злочинності та поведінки з правопорушниками, Декларація ООН про злочинність та суспільну безпеку (23.07.1996), Міжамериканська Конвенція проти корупції [9].

Саме на останній зупинимось докладніше, оскільки в ній найбільш повно та комплексно розглядаються питання, що є темою цієї статті. Перше, на чому зосереджено увагу у цьому документі, є саме превентивні заходи. Державам-учасницям рекомендується створювати, підтримувати та зміцнювати:

- норми поведінки для правильного, чесного і належного виконання громадських функцій {...}, ці норми також повинні передбачати системні заходи, які би спонукали урядових чиновників повідомляти про акти корупції при виконанні громадських функцій. Такі заходи повинні допомогти зберегти довіру населення до чесності державних службовців і державних процесів;
- інструктування державних службовців, аби забезпечити належне розуміння ними своїх обов'язків та етичних норм, якими слід керуватися у своїй діяльності;
- системи для реєстрації прибутку, майна і зобов'язань осіб, що виконують громадські функції на певних посадах {...} і там, де це доцільно, оприлюднювати випадки такої реєстрації;
- системи державного найму і постачання товарів і послуг, що забезпечують відкритість, рівність і ефективність {...};
- закони, що не допускають режиму сприяння оподаткуванню будь-якої фізичної особи чи корпорації за видатки, вироблені з порушенням антикорупційного законодавства держав-учасниць;

- системи для захисту державних службовців і приватних осіб, які щиро і широко повідомляють про акти корупції {...};

- наглядові органи з метою впровадження сучасних механізмів для відвернення, покарання та викоринення актів корупції;

- механізми, що сприяють зусиллям громадянського суспільства та неурядових організацій відвернути корупцію.

На Міжрегіональному семінарі з проблем корупції в органах державної влади (Гаага, 1989 р.) серед інших превентивних заходів у політиці протидії корупції було запропоновано такі:

- збільшення рівня усвідомлення суспільством своїх прав щодо державних служб і програм, нормативне (звичайне) навчання й освіта членів суспільства, у тому числі через відповідні кампанії у засобах масової інформації;

- забезпечення ефективних шляхів для подання скарг на неадекватність цивільної служби, несправедливе поведіння та безпідставне звинувачення у корупції (незалежні комісії та інші засоби, такі, як спеціальні поштові скриньки).

Міжамериканська Конвенція проти корупції подає дещо відмінну класифікацію корупційних діянь, ніж у наведених вище документах:

- спроба отримання прямо або опосередковано {...} чиновником {...} будь-яких предметів, що мають грошову вартість, а також інших зисків (послуг, обіцянок або переваг для себе чи іншої особи або організації і т. п.) в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним громадських функцій;

- пропозиція або надання прямо або опосередковано {...} чиновником {...} будь-яких предметів, що мають грошову вартість, а також інших зисків (послуг, обіцянок або переваг для себе чи іншої особи або організації і т. п.) в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним громадських функцій.

- будь-який акт або бездіяльність при виконанні своїх обов'язків урядовим чиновником або особою, що здійснює публічні функції, із метою незаконного отримання прибутку для себе або третьої сторони.

- шахрайське використання або приховування майна, отриманого внаслідок скоєння одного з наведених вище вчинків;

- участь як основного виконавця, співучасника, підбурювача, пособника або співучасника

після скоєння, або у будь-який інший спосіб, у скоєнні замаху на скоєння, а також у пособництві або змовинах з метою скоєння одного з вчинків, на який було посилання у цій статті.

Окрім того, злочином визнається суттєве збільшення майна урядового чиновника, яке він не може переконливо пояснити, посилаючись на власні законні заробітки під час здійснення ним своїх функцій.

Міжамериканська Конвенція проти корупції класифікує транснаціональне хабарництво як злочин, що має бути зафіксований у національному законодавстві [10]. Оскільки корупція як явище повсякчас трансформується, конвенція трактує це поняття широко і пропонує вважати корупцією також:

- невідповідне використання урядовим чиновником або {...} для своєї власної вигоди, або в інтересах третьої сторони секретної або конфіденційної інформації {...}, яку така особа отримала у зв'язку зі своїми функціями чи для їх здійснення;

- невідповідне використання урядовим чиновником або (...) власності будь-якого типу, що належить державі чи будь-якій фірмі, або організації, з якою держава пов'язана майновими інтересами і до якої цей чиновник або особа, що виконує громадські функції, має доступ завдяки своїй діяльності або у зв'язку з її здійсненням;

- будь-яка дія або бездіяльність особи, що особисто або через третіх осіб, або як посередник, намагається вплинути на рішення державного органу влади, у результаті чого вона незаконно отримує для себе або для інших осіб у будь-який спосіб прибуток або винагороду, незалежно від того, чи завдає така дія або бездіяльність шкоду державній власності;

- відчуження урядовим чиновником із метою, що не відповідає поставленому завданню, для власної вигоди або в інтересах третіх осіб будь-якого рухомого або нерухомого майна, грошей або цінних паперів, що належать державі, доступ до яких чиновник отримав завдяки своїй посаді з метою управління, опіки або з інших причин.

Докладні рекомендації щодо попередження корупції та її подолання містяться також у згаданій на початку цього розділу Настанові. Не зупиняючись на всіх положеннях цього документа, проаналізуємо лише ті, що не згадувалися раніше.

У Настанові наголошується, що навіть такі дії або невиправдані переваги, які не завдають

безпосередньо шкоди державі чи окремій особі, але одержані посадовою особою у корисливих цілях, погіршують мораль у державі та підривають довіру до влади, уряду, що є дуже негативним та небезпечним явищем. Найефективнішим способом уникнення подібних ситуацій є не боротьба з корупцією, а її попередження. Для цього необхідно не лише запровадження механізмів та процедур контролю (колегіального, громадського) за процесом прийняття рішень, а й суттєве спрощення та систематизація процедур, ефективний фінансовий контроль за прибутками. Такий контроль являє собою окремий механізм судового переслідування у випадках, коли факт корупції, що забезпечує незаконні прибутки або придбання активів, не може бути доведений.

У Настанові також рекомендується законодавче закріпити обов'язковість санкцій за ненадання або надання неправдивої інформації про прибутки та інші активи, які мусять бути такі ж суворі, як і санкції за корупцію, що лежить в основі незаконних прибутків.

Щодо наглядових органів, їх ефективної, професійної та якісної діяльності з викриття та профілактики корупційних діянь, то у Настанові містяться застереження стосовно їх надмірної бюрократизації та закритості (хоча, зрозуміло, що внутрішня робоча інформація буде закритою). Такою діяльністю можуть займатись як традиційні правоохоронні органи, так і спеціально створені підрозділи, залежно від ситуації у конкретній країні. У деяких випадках радикальні структурні зміни можуть бути здійснені внаслідок скандалів, що створили уявлення про корумповану діяльність та переховування інформації тими підрозділами, яким доручено викривати та припиняти такі злочини. Скандал у Гонконгу у 70-ті роки, у який була вплетена поліція, призвів до падіння довіри громадськості до неї, внаслідок чого був створений новий підрозділ - Незалежна комісія з боротьби проти корупції, що незалежна від будь-якого іншого органу, за винятком судового нагляду та бюджетних асигнувань. Цей орган складається з 3 підрозділів: оперативного (розслідування кримінальних справ), відділу попередження корупції (ліквідація систем або процедур, вразливих з точки зору корупції), відділ зв'язків із громадськістю (інформування населення про небезпеку корупції). Невдовзі після політичного скандалу "Уотергейт", у якому були замішані вищі посадові особи, у США бу-

ло створено незалежний юридичний механізм. Суть його в тому, що про будь-які випадки корупції у вищому керівництві Генеральний прокурор має повідомляти спеціальний суд, який призначає спеціального прокурора для розслідування справи та обвинувачення у разі необхідності. Цей незалежний юрист повинен обиратися з осіб поза урядової служби і діяти без контролю з боку Генерального прокурора, але може запрошувати необмежені бюджетні кошти та будь-які ресурси уряду.

У ряді країн подібну функцію виконує Омбудсмен. На Філіппінах при проведенні превентивної діяльності залучають населення через створення підрозділів попередження корупції на рівні громад та комітетів громадян для забезпечення прозорого управління. Створюються спеціальні телефонні гарячі лінії, поштові скриньки, години довіри тощо з можливістю збереження анонімності особи, що інформує про порушення.

Заслугує також на увагу ще один документ - Кодекс поведінки міністрів (витяг із Довідника кабінету міністрів штату Південна Австралія, Австралія) [10] у частині, що стосується подарунків та пільг. З огляду на міжнародний протокол та традиції різних культур, що часом ставлять вищих осіб держави у не

зовсім зручне становище, дуже переконливим є формулювання: "Міністри та члени їх сімей повинні уникати ситуацій, в яких подарунки, гостинність чи інші винагороди можуть бути використані з метою отримання послуг від міністрів або ... призведе до конфлікту інтересів, пов'язаного з виконанням міністрів своїх обов'язків. ...міністри повинні вжити всіх належних заходів для того, щоб попередити пропозиції чи отримання членами їх родин або підлеглими подарунків та винагород ..., метою яких є опосередкована спроба забезпечити вплив чи отримання послуг від міністра. ... Міністри та члени їх родини ні за яких обставин не мають права брати в дарунок гроші. ... Міністри та члени їх родин можуть брати подарунки за кордоном та в Австралії від приватних осіб та організацій лише у тому випадку, якщо такий подарунок має природу сувеніра або символу, і має невисоку вартість. ..."

Мабуть, доречно було б розробити подібні рекомендації й для українських міністрів та інших вищих посадових осіб, що так чи інакше представляють державу, а також використати наведені вище напрацювання щодо превентивних та оперативних заходів для втілення в Україні реальної, ефективною та дієвою політики протидії корупції.

1. Камлик М. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. - Київ: Школяр, 1999.

2. Там само.

3. Там само.

4. Там само.

5. Там само.

6. Камлик М., Невмержецький Є. Корупція в Україні. - Київ: Знання, 1998.

7. Корупцията в парламентарната практика и законодателния процес / За ред. Е. Дайнов, С. Малинов. - София: Център за социални практики, 1999.

8. Мельник М.І. Хабарництво: загальна характеристика, проблема класифікації, удосконалення законодавства. - Київ: Парламентське видавництво, 2000.

9. Камлик М. Вказ. праця.

10. Саме законодавство США, одне із небагатьох у світі, кваліфікує давання хабара громадянами США чиновнику іншої країни як злочин.

Kateryna Polischuk

STATE POLICY IN THE FIELD OF ANTICIPATION, ELIMINATION AND PREVENTION OF CORRUPTION: UKRAINIAN AND FOREIGN EXPERIENCE

This article aims at comparative analysis of the state policy in the field of anticipation, elimination and prevention of corruption. It is based on the legal documents of Ukraine, Russian Federation, France, Italy and Germany, which regulate the activities of the governments in preventing, anticipating and reacting to the cases of corruption and contain legal definitions of the substantial number of concepts applied in the practical preventive measures against corruption. The second part of the research analyses the international documents on cooperation in the sphere of crime prevention and criminal justice and on corruption control in the international and commercial operations, the International Code of Behavior of the State Officials, and some other documents on the preventive measures in this field.