

Юзікова Наталія

*Пам'яті друга, вченої, чарівної жінки,
чиє життя було присвячено людям –
Денисовій Тетяні Андріївні присвячується*

СПЕЦІАЛЬНІ ОБМЕЖЕННЯ, ЗАБОРОНИ ТА ІНШІ ПРЕВЕНТИВНІ ЗАХОДИ – ЕФЕКТИВНИЙ АРСЕНАЛ У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

У статті дано характеристику антикорупційних заходів, що запроваджено в Україні. Проведено порівняльний аналіз превентивних заходів спрямованих на запобігання корупції та формування антикорупційної моделі поведінки в зарубіжних країнах. Об'єктом кримінологічного аналізу стали країни, що характеризуються підвищеним рівнем ефективності протидії корупції (Данія, Люксембург, Нова Зеландія, Норвегія, Нідерланди, Фінляндія). Ефективність дії антикорупційних превентивних заходів в розвинутих країнах обумовлена: по-перше, сформованою загальнодержавною політикою нетерпимості корупції; по-друге, створенням належних умов для ефективного виконання своїх службових обов'язків.

Ключові слова: *корупція, фінансова прозорість, неправомірна вигода, соціальні гарантії, виправлення порушень.*

The article describes the characteristics of anti-corruption measures that are provided for in Ukraine. A comparative analysis of preventive measures to prevent corruption and the formation of an anti-corruption model of to behavior in foreign countries is carried out. The objects of criminological analysis were countries that are characterized by an increased level of efficiency in combating corruption (Denmark, Luxembourg, New Zealand, Norway, the Netherlands, Finland). The effectiveness of anti-corruption preventive measures in developed countries is due to: first, the national policy of intolerance of corruption; secondly, by creating conditions for the effective performance of their official duties

Keywords: *corruption, financial transparency, unlawful benefit, social guarantees, correction of violations.*

В статье дана характеристика антикоррупционных мер, которые предусмотрены в Украине. Проведен сравнительный анализ превентивных мер по предупреждению коррупции и формированию антикоррупционной модели поведения в зарубежных странах. Объектом криминалистического анализа стали страны, которые характеризуются повышенным уровнем эффективности противодействия коррупции (Дания, Люксембург, Новая Зеландия, Норвегия, Нидерланды, Финляндия). Эффективность действия антикоррупционных превентивных мер в развитых странах обусловлена: во-первых, сложившейся общегосударственной политикой нетерпимости коррупции; во-вторых, созданием условий для эффективного выполнения своих служебных обязанностей.

Ключевые слова: *коррупция, финансовая прозрачность, неправомерная выгода, социальные гарантии, исправление нарушений.*

З метою запобігання корупційним проявам, у законодавстві України запроваджено низку превентивних заходів, які за своїм змістом є спеціальними обмеженнями та заборонами на здійснення службовими, посадовими особами певних видів поведінки. Крім того, нормативно закріплено обов'язок щодо інформованості, розуміння і дотримання комплексу обмежень у своїй професійній та повсякденній діяльності. Також законодавчо визначено низку вимог і процесуальних механізмів, спрямованих на запобігання корупції. Системне застосування розроблених інструментів становлять специфічний комплекс антикорупційних механізмів, що виступають в якості бар'єрів на шляху вчинення посадовими особами корупційних правопорушень.

Першим елементом у структурі антикорупційних превентивних заходів виступає обмеження щодо використання свого службового становища, що полягає у неможливості здійснення діяльності всупереч публічним інтересам з метою задоволення власних потреб. У національному законодавстві закріплено загальний механізм такої заборони. Поряд з цим, наявний перелік моделей неналежної поведінки (який не є вичерпним, а лише містить основні види ситуацій, з якими можливо стикнутися на практиці) виступає основою прийнятної поведінки на службі і в побуті. Встановлюється заборона на використання своїх посадових функцій, а також, отриманих у зв'язку із своїм статусом можливостей з метою отримання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки чи пропозиції такої вигоди для себе або інших осіб.

Наступним є обмеження, що стосується суміщення і сумісництва. Зауважимо, що суб'єктне коло має обмежений характер, оскільки воно стосується виключно осіб, які займають посади в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Третім елементом є встановлення обмеження щодо отримання подарунків чи пожертв шляхом визначення чітких критеріїв, які висуваються до отримання подарунків. При цьому, у ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що таке обмеження не поширюється на випадки, коли такі подарунки даруються близькими особами або одержуються посадовою особою в якості загальнодоступних знижок на товари і послуги, а також інші виграші, призи, премії чи бонуси. Також, у ч. 2 ст. 23 визначено, що ці правила не розповсюджуються на випадки, коли подарунки відповідають загальноприйнятим уявленням про гостинність, а також у випадках, коли вартість таких подарунків не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб,

встановленого на день прийняття подарунка одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи чи групи осіб на протязі календарного року, не має перевищувати двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунок [1].

Ще одним елементом у структурі антикорупційних превентивних заходів є встановлення обмежень стосовно спільної роботи близьких осіб. Зазначене обмеження реалізується шляхом встановлення заборони перебування у прямому підпорядкуванні близьких осіб. Воно, як правило, реалізується у процесі проходження кандидатом на посаду спеціальної перевірки.

Потрібно звернути увагу на такий превентивний захід як встановлення обмежень, навіть після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави чи в органах місцевого самоврядування. Такі обмеження закріплені у ст. 26 Закону України «Про запобігання корупції» та полягають, зокрема, у встановленні заборони на розголошення і використання інформації, яка стала особі відомою у процесі виконання нею своїх посадових обов'язків, з метою задоволення власних потреб; здійснювати представництво інтересів інших осіб на протязі року у державному органі чи органі місцевого самоврядування, з якого її було звільнено тощо [1].

Законом України «Про запобігання корупції» у системі заходів, що спрямовані на протидію антикорупційним проявам, передбачено алгоритм прийнятної поведінки при отриманні пропозиції неправомірної вигоди. Алгоритм дій охоплює: відмову від пропозиції; за можливості, ідентифікацію особи, яка висловила пропозицію з надання неправомірної вигоди; за можливості залучення свідків, у тому числі з кола співробітників; надання безпосередньому керівнику письмового повідомлення про факт отримання пропозиції неправомірної вигоди або керівнику органу, який спеціально уповноважений на протидію корупційним проявам [1].

Для вдосконалення механізму запобігання корупції в Україні та визначення кола ефективних превентивних заходів антикорупційного характеру доцільно проаналізувати зарубіжну практику у цій сфері. Коло країн, для об'єктивного аналізу, характеризується підвищеним рівнем ефективності запобіганню, протидії та боротьби із корупційними проявами.

Сьогодні, за даними Transparency International, найменш корумпованою визнано Данію, яка реалізує механізм запобігання корупції шляхом запровадження ефективних антикорупційних законодавчих норм та ініціатив. Додатково потрібно звернути увагу на те, що Данія з 2013 року посідає перше місце у рейтингу за індексом сприйняття корупції [2].

У Данії, формуючи національну політику запобігання корупції, усі великі підприємства запровадили принцип абсолютної нетерпимості, що полягали у повному несприйнятті хабарництва у межах власного підприємства, а також у процесі взаємодії із партнерами. Такі самі правила було запроваджено і в органах державної влади та місцевого самоврядування, зокрема, шляхом прийняття кодексів етики та честі чиновників, формування спеціальних контрольно-наглядових органів, пропаганди і підвищення громадянської ініціативи, забезпечення гласності і відкритості в органах державного управління. Додатково, Торговою радою Данії було розроблено достатньо ефективно антикорупційну стратегію, яка спрямована на забезпечення можливості отримання допомоги датським організаціям, які здійснюючи свою діяльність, зіткнулися із корупційними викликами.

У межах антикорупційної компанії в Данії також були запроваджені заходи карального характеру, що надавали можливість звільнити службовця, навіть у випадку наявності підозри у вчиненні корупційних діянь. Розроблено механізм неможливості уникнути сплати податків, оскільки всі фінансові операції є прозорими, а прибутки і витрати – відомими. Таким чином, приховати будь-які фінансові операції неможливо. Безперечно, ефективним інструментом у механізмі запобігання корупції у Данії є високий рівень соціального захисту державних службовців, який передбачає, зокрема, безоплатну медицину, освіту та інші соціальні гарантії [3].

На відміну від Данії, в Україні відсутні такі принципи як прозорість фінансових операцій, прибутків і витрат. Більш того, навіть у випадках наявності розбіжностей між доходами та витратами чиновника, який декларує свої доходи, що є неспіврозмірними до своїх витрат, службові особи не притягуються до відповідальності. А це в свою чергу, породжує безкарність і детермінує вчинення інших чи подальших корупційних діянь.

Порівнюючи соціальне забезпечення державних службовців у Данії та України, зазначимо наступне. Декларативно, Законом України «Про державну службу» передбачено соціальні гарантії державних службовців, проте, на практиці, навіть не забезпечується гідний рівень оплати праці, що

не дає змоги сподіватися вже на безоплатну медицину та інші соціальні виплати. Єдиною соціальною гарантією, яка реалізується по відношенню до українських державних службовців є безоплатна освіта, оскільки останні дійсно можуть навчатися на факультетах державного управління і адміністрування у вищих навчальних закладах України.

Специфікою запобігання корупції у Новій Зеландії є гнучке корпоративне управління та управління персоналом. У державі відсутні будь-які обмеження розмірів оплати праці. Розмір заробітної плати будь-якого чиновника напряму залежить від рівня його кваліфікації та результатів роботи, а рівень фінансування державної структури напряму залежить від рівня його роботи і ефективності [4].

Потрібно зазначити, що рівень оплати державних службовців є набагато вищим ніж у приватному секторі. До того ж, на відміну від України, у Новій Зеландії відсутнє таке обмеження як заняття підприємницькою діяльністю, проте воно є можливим виключно у випадку відсутності конфлікту інтересів та отримання попередньої згоди безпосереднього керівника. Вважаю, така практика є доцільною для запозичення в національну антикорупційну систему. Оскільки, коли, наприклад, у державного службовця є невелика крамничка – нічого поганого в цьому немає, якщо він сплачує податки та чесно веде свій бізнес [4].

Заслуговує на увагу система заходів запобігання корупції Фінляндії. Вона характеризується наступним: запровадження політичної, фінансової і кадрової незалежності судової системи; незалежність засобів масової інформації; прозорість і відкритість процесів прийняття рішень посадовими особами; мінімальний рівень втручання державних органів в економічний сектор; ефективна організація адміністративної системи, яка полягає у компактності, низькому рівні бюрократії, відсутності кастового поділу та сімейного підряду у певній сфері державного управління; високий рівень заробітної плати державних службовців, а також гарантування соціального пакету, який передбачає пенсійне забезпечення і вихідну допомогу, розмір яких визначається в залежності від вислуги років; моральне та психологічне налаштування суспільства, а також усіх посадовців у напрямку несприйняття корупційних діянь.

Потрібно звернути увагу, що у Фінляндії відсутні спеціалізовані нормативно-правові акти у сфері запобігання чи боротьби з корупцією. Також в країні немає спеціалізованих органів, діяльність яких прямо спрямована на протидію корупції. Корупцію прийнято розглядати в якості

однієї із складових частин кримінальної злочинності, положення стосовно якої існують у всіх галузях законодавства, у яких закріплюються норми про протидію хабарництву [3].

В Україні, на відміну від Фінляндії, прийнято цілу низку законодавчих актів, спрямованих на протидію корупції, створено значну кількість спеціалізованих антикорупційних структур, проте належного результату не отримано.

На особливу увагу заслуговує позитивний досвід запобігання корупційним проявам у Норвегії. У 1989 році було створено Норвезьке національне управління розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки і навколишнього середовища. За своїм структурним підпорядкуванням вищезазначене управління увійшло до складу Національного директорату поліції. Поряд із проведенням слідчих дій, управління здійснює превентивну функцію, яка полягає у проведенні семінарів, конференцій, лекцій тощо, а також збирає інформацію про криміногенну ситуацію з метою організації боротьби проти корупційних діянь [5, с. 113-114]. Варто зазначити, що фактично у Норвегії, на відміну від України, не було створено спеціалізованого органу по боротьбі з корупцією, оскільки така функція покладається на державний орган, який здійснює діяльність у сфері економіки і навколишнього середовища.

Система заходів протидії та запобігання корупції у Нідерландах складається із наступних процедур та інституціональних інструментів: а) надання на постійній основі звітності, а також забезпечення гласності у питаннях, які стосуються випадків допущення корупційних діянь та обговорення їх наслідків, якими є покарання. Щороку на міністра внутрішніх справ покладається обов'язок стосовно доповіді парламенту про усі виявлені факти корупції, а також заходи, які вживаються стосовно покарання таких осіб. До того ж, така інформація, яка стосується корупції, підлягає в обов'язковому порядку оприлюдненню для населення за виключенням випадків, коли такі відомості стосуються системи національної безпеки держави; б) розробка системи моніторингу можливих ризиків виникнення корупції у державних та громадських організаціях, а також здійснення судового контролю за роботою осіб, які є співробітниками таких інституцій; в) формування системи прав і обов'язків посадових осіб, у яких визначається міра покарання за порушення посадової етики, а також вчинення корупції. Такою системою додатково передбачено і правила, спрямовані на виправлення допущених порушень; г) основною мірою покарання за вчинення корупційних діянь

виступає встановлення заборони працювати у державних інституціях, а також позбавлення усіх соціальних пільг, які гарантовані співробітникам державної служби, у тому числі, і пенсійного та соціального обслуговування.

В усіх державних інституціях, у тому числі й у міністерствах, діють служби внутрішньої безпеки, до посадових обов'язків яких належить проведення реєстрації та виявлення помилок чиновників, їх навмисних або випадкових порушень діючих правил і відповідних наслідків таких порушень. Натомість, у державних інституціях прийнято заохочувати позитивні дії службовців, тобто передбачено існування системи, яка надає чиновнику можливість зрозуміти, що йому буде вигідно і матеріально, і морально чесно виконувати свої обов'язки, аніж здійснювати корупційні діяння [6, с. 86].

Можна погодитись із думкою В. Литвиненко, який зазначив, що досвід Нідерландів є достатньо цікавим для України, на рівні із практикою Фінляндії [7, с. 179-180]. Для України не характерна прозорість державної служби, а також відсутні суб'єкти моніторингу за діяльністю державної служби, які б мали змогу ефективно виконувати свої обов'язки. Не дивлячись на те, що в Україні діє Національне агентство з питань запобігання корупції, його діяльність є неефективною. Навіть було висловлено позицію, що воно фактично «легалізує майно чиновників, яке могло бути нажито нечесно» [8]. Замість того, щоб забезпечити роботу ефективного механізму моніторингу державних службовців, в Україні приймаються нові нормативні документи, зокрема, процедура оцінки діяльності такої державної інституції (Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції) [9]. Вважаю, це неефективний захід, який призведе до виникнення нових корупційних ризиків та значних витрат.

Люксембург має подібну до української практику залучення громадськості у процес запобігання і боротьби із корупцією, проте додатково має спеціальну систему захисту інформації. Тобто, передбачено, що будь-яка особа має можливість зателефонувати на гарячу лінію та повідомити про корупційне правопорушення і, при цьому, вона може залишитися анонімною [10].

Підсумовуючи досвід протидії корупційним ризикам та правопорушенням, можливо зробити висновок про те, що успіх зарубіжних країн полягає у створенні належних умов для забезпечення

життєдіяльності державних службовців як людини, а також сформованою цілісною і безкомпромісною політикою (на ментальному рівні населення) стосовно нетерпимості корупції. Також прозорість державної системи сприяє формуванню антикорупційної поведінки. При цьому, в окремих успішних країнах, з високим рівнем життя, достатнім рівнем соціального захисту не створено спеціалізованих органів та окремих антикорупційних норм і програм у напрямку запобігання таким явищам.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Про запобігання корупції: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 12.04.21)
2. Індекс сприйняття корупції. Transparency International. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>. (дата звернення: 05.04.2021)
3. Звіт ЄС про корупцію. Брюсель. 2014. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_86 (дата звернення: 26.01.2021)
4. Henderson, J., Cave S., Petrie M. (2003). National Integrity System: Country Study Report. New Zealand. URL: <https://www.otago.ac.nz/wellington/departments/publichealth/publications/index.html> (дата звернення: 20.04.2021)
5. Дульський О.О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. №1 (27). С. 108-116.
6. Незнамова З.А. Понятие коррупции и коррупционных преступлений. *Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией*. 2000. № 1. С. 84-91.
7. Литвиненко В.І. Зарубіжний досвід організації та діяльності суб'єктів протидії корупції та можливості його використання в Україні. *Публічне право*. 2015. № 4. С. 175-181.
8. З такими темпами НАЗК перевірить всі декларації не раніше, ніж через 3600 років, – експерти. URL: <https://rpr.org.ua/news/z-takymy-tempamy-nazk-pereviryt-vsi-deklaratsiji-ne-ranishe-nizh-cherez-3600-rokiv-eksperty/> (дата звернення: 20.04.2021).
9. Постанова Кабінету Міністрів Про затвердження критеріїв та Методики проведення оцінювання ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/458-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20.04.2021).
10. Annex Luxembourg to the EU Anti-Corruption Report. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_luxembourg_chapter_en.pdf (дата звернення: 20.04.2021).