

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

УДК 343.97:343.352

Василинчук Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри спеціальної техніки та оперативно-розшукового документування навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та кримінальної міліції Національної академії внутрішніх справ;

Калюк Сергій Миколайович – здобувач кафедри спеціальної техніки та оперативно-розшукового документування навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та кримінальної міліції Національної академії внутрішніх справ

ЗАХОДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

На основі аналізу дослідження міжнародної практики надано характеристику одного із заходів запобігання корупції конфлікту інтересів.

Ключові слова: корупція; захід; запобігання; конфлікт інтересів; міжнародний досвід.

На основани анализа исследования международной практики дана характеристика одного из мероприятий по предотвращению коррупции конфликта интересов.

Ключевые слова: коррупция; мероприятие; предотвращение; конфликт интересов; международный опыт.

*У*наслідок поширення корупції діяльність державних органів стала фактично підпорядкованою корпоративним та особистим інтересам колишнього керівництва держави, а інколи – інтересам

інших держав. Привласнення державних коштів набуло загрозливих масштабів. Численні хаотичні трансформації дезорганізували роботу державних органів, практика призначень за принципами політичної лояльності й корупційної «доцільності» призвела до критичної депрофесіоналізації державної служби.

Заходи щодо протидії корупції, яких уживає держава, нині ще не сприяють відчутним позитивним результатам. Це зумовлено низкою політичних, економічних, організаційно-управлінських, правових, ідеологічних, морально-психологічних факторів. Ефективна протидія корупції неможлива також без глибокого та послідовного наукового забезпечення, передусім без об'єктивного аналізу факторів корупції та реальної оцінки здійснюваних заходів. Рівень такого забезпечення в нашій державі також не можна визнати належним.

Низка вчених вивчали проблемні аспекти запобігання та протидії корупційним правопорушенням у контексті кримінального, адміністративного права, теорії управління, кримінологічної та криміналістичної науки, а також окремі аспекти проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема: К. В. Антонов, Ю. П. Битяк, О. Ю. Бусол, О. М. Джу́жа, Д. Г. Заброда, А. В. Іщенко, О. В. Копан, М. І. Мельник, С. І. Ніколаюк, М. А. Погорєцький, М. С. Удовик, М. І. Хавронюк та ін.

Водночас зазначені автори не досліджували особливості заходів запобігання корупції крізь призму міжнародного досвіду, тому можна стверджувати, що тема статті є актуальною.

Метою дослідження є розкриття окремих заходів щодо запобігання корупції з огляду на міжнародну практику.

Корупція існує в усіх країнах, але між тими країнами, у яких вона має системний характер, та тими, у яких це просто епізодичне явище, існує суттєва різниця. Для країн, у яких корупція має епізодичний характер, характерним є таке: потерпілі або свідки знають, що можуть повідомити про таке діяння відповідній особі або звернутися до відповідної установи, і водночас помірковано сподіваються, що здебільшого за фактами корупції буде здійснено розслідування, їй буде покладено край, а винні будуть покарані. У таких суспільствах широкий загал широко вірить у те, що корупція – це ненормальна

та неприйнятна поведінка. Ця віра відображена в законах, інструкційних структурах і механізмах, прийнятих як із метою недопущення корупції, так і покарання в разі її викриття.

У тих країнах, у яких корупція системна, вона набуває поширеного характеру. Відсутні ефективні засоби протистояння корупції – іншими словами, немає інститутів, що мають волю та повноваження належним чином розслідувати й карати тих, хто вчиняє корупційні діяння. Крім цього, відсутні механізми запобігання корупції. Таким чином, формується загальне соціальне враження, що корупція – явище більш-менш нормальне, і що це просто так влаштований світ.

Якщо проаналізувати системність та епізодичність корупції, то можна констатувати, що це – речі, полярно протилежні на уявній шкалі, де можна розмістити всі країни. Ми погоджуємось із думкою Б. Витвицького стосовно того, що країна, у якій корупція загалом має епізодичний характер, може тим не менш мати регіон або місто, у яких корупція є явищем системним.

Коли постає питання щодо запобігання та протидії корупції, то воно, імовірно, передбачає прагнення звести системну корупцію до епізодичної. Однак, як свідчить аналіз дослідження, навіть запобігання та протидія корупції можуть бути корупційними самі по собі. Наприклад, під прикриттям боротьби з корупцією здійснюється переслідування своїх опонентів чи конкурентів [1].

Для того, щоб зменшити масштаби корупції, необхідним є суспільне усвідомлення того, що корупція – це значна перешкода на шляху як економічного розвитку, так і повної демократизації та Європейської інтеграції. Отже, таке усвідомлення може та має ширитися численним суспільним сегментом – діловою спільнотою, тією часткою правової спільноти, що перебуває на службі в діловій спільноті, ЗМІ, релігійними інститутами, університетами, громадськими організаціями тощо.

Запобігання та протидія корупції для України є актуальними. Крім того, існує багатий міжнародний досвід подолання корупції, на який варто, звісно, звертати увагу. Перші серйозні кроки з цих питань уже зробив український парламент, що 14 жовтня 2014 р. прийняв низку законів, спрямованих на посилення протидії корупції, серед яких:

«Про запобігання корупції», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки».

Так, Закон України «Про запобігання корупції»: 1) чітко встановлює коло суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону (ст. 3); 2) визначає статус (ст. 4) Національного агентства з питань запобігання корупції; 3) передбачає формування та реалізацію антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) (роз. III); 4) визначає заходи із запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням (роз. IV); 5) визначає заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (роз. V); 6) встановлює вимоги до поведінки осіб; 7) передбачає заходи щодо фінансового контролю (роз. VII); 8) забезпечує державний захист викривачів, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (роз. VIII, ст. 53); 9) встановлює інші механізми запобігання й протидії корупції (роз. IX), зокрема заборону на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 54), вимоги щодо антикорупційної експертизи (ст. 55), спеціальної перевірки (ст. 56) та порядку її проведення (ст. 57), використання результатів проведення спеціальної перевірки (ст. 58), ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (ст. 59), вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60); 10) визначає засади запобігання корупції в діяльності юридичних осіб; 11) передбачає відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків (роз. XI, ст. 65). Так, за вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень особи, можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності; 12) визначає засади міжнародного співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції (роз. XII, ст. 70–73) [2].

У Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено статус Національного антикорупційного бюро України (ст. 1); правову основу, головні принципи його діяльності (ст. 2–3); гарантії незалежності (ст. 4); загальну структуру й чисельність (ст. 5); обов'язки (ст. 16), права

Національного бюро та його працівників (ст. 17), порядок конкурсного відбору Директора Національного бюро, порядок його призначення та повноваження (ст. 6–8); директорів територіальних управлінь (ст. 9), працівників Національного бюро (ст. 10), їх спеціальні звання (ст. 11), присягу (ст. 12); застосування засобів впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї (ст. 18); обмеження (ст. 13); порядок стажування (ст. 14); відповідальність (ст. 20); правовий і соціальний захист (ст. 21–22); оплату праці (ст. 23); фінансове та матеріально-технічне забезпечення (ст. 24–25); контроль за діяльністю Національного бюро та його підзвітність (ст. 26); підрозділи внутрішнього контролю (ст. 27) [3].

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» визначає першочергові заходи щодо запобігання та протидії корупції, що повинні слугувати підґрунтям для подальшого проведення реформи у цій сфері, яка включає в себе формування та реалізацію державної антикорупційної політики; запобігання корупції; покарання за корупцію; формування негативного ставлення до корупції; оцінку результатів і механізм реалізації антикорупційної стратегії. Фактично це програма протидії корупції, що вперше прийнята у вигляді окремого закону. Раніше подібні програми Кабінет Міністрів України ухвалював постановами.

Аналіз міжнародної практики свідчить, що найпоширенішими формами корупції є хабар (неправомірна вигода) та використання конфлікту інтересів.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», неправомірну вигоду розуміють як грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Питання конфлікту інтересів законодавцем класифіковано на потенційний та реальний конфлікт інтересів. Потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або

на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [2].

Отже, конфлікт інтересів – суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень

Зокрема, Б. Витвицький у своїй статті «Корупція, верховенства права та Україна» зазначає, що конфлікт інтересів – це ситуація, коли публічний службовець приймає рішення щодо взяття громадян на роботу, закупівлі товарів чи послуг для державного органу, вносить судові чи міністерське рішення під впливом фінансових, сімейних або партійно-політичних інтересів окремого публічного службовця, який вносить таке рішення [1].

З огляду на актуальність питань щодо запобігання корупції, ми здійснили аналіз міжнародної практики, зокрема США стосовно питань конфлікту інтересів як заходу запобігання корупції.

Так, у США розроблено Довідник із питань етики, що містить закони про конфлікт інтересів (Збірник законів США), адміністративного указу 12674 про Принципи етичної поведінки з поправками EO 12731, загальноприйнятних Стандартів етичної поведінки для службовців органів виконавчої гілки влади у CFR 5 Частині 2635, нормативних актів Міністерства юстиції США у CFR 5 Частині 38011, що доповнюють загальноприйняті стандарти та додаткові нормативні акти Міністерства у CFR 28 Частині 45.

Так, у зазначеному Довіднику передбачено такі:

1. *Загальне правило*: слід уникати ситуацій, коли службові дії мають вплив або видаються такими, що мають вплив на приватні інтереси фінансового або не фінансового характеру.

2. *Встановлена законом заборона*: не можна особисто брати участь у справі, у якій ви, ваша дружина чи чоловік, неповнолітня дитина або головний партнер фінансово зацікавлені. Ця заборона також має силу, коли організація, у якій ви працюєте як посадова особа, директор, довірена особа або найманий працівник, має фінансовий інтерес, або якщо особа або організація, з якою ви ведеτε переговори щодо майбутнього працевлаштування, має фінансовий інтерес.

3. *Норма про неупередженість*: потрібно звернутися за порадою, перш ніж залучатися до участі в будь-якій справі, у якій ваша неупередженість може бути поставлена під сумнів. Вам не дозволено брати участь у справі, що стосується особистих інтересів, де сторони-учасниці можуть впливати на фінансові інтереси членів вашої родини, або в якій один із наступних є стороною або виступає від імені сторони того, у кого ви працюєте або маєте намір працевлаштуватися, або здійснюєте підприємницьку діяльність, маєте договірні чи інші фінансові відносини; члени вашої родини або родич, з яким ви підтримуєте близькі родинні стосунки; теперішній або майбутній роботодавець дружини (чоловіка), одного з батьків або дитини; або організація, у якій ви зараз активно працюєте або працювали як найманий працівник або в іншій якості впродовж минулого року.

4. *Купівля конфіскованої власності*: без письмового дозволу не можна купувати або користуватися власністю, що була конфіскована на користь держави та виставлена на продаж.

5. *Незвичайні виплати*: якщо ви отримали виплату розміром понад 10 тис. доларів США від колишнього роботодавця, що не була передбачена в плані на виплату допомоги працівникам, ви повинні на два роки самоусунутися від справ, що мають вплив на інтерес цього колишнього роботодавця, за винятком прийняття рішення про скасування дії цієї вимоги.

6. *Механізми захисту від конфлікту інтересів*: якщо у вас виникає фінансовий конфлікт інтересів або ви вважаєте, що ваша неупередженість може бути поставлена під сумнів, ви повинні або усунутися від учинення дії, яка може вплинути на

ваш інтерес, або звернутися до свого Заступника DAEO¹ та обміркувати такі альтернативи:

у разі фінансового інтересу ви можете спробувати відшукати порядок скасування дії цієї вимоги або відмовитися від інтересу (якщо ви отримали вказівку про відмову від інтересу, ви можете отримати право на відстрочення застосування податкових заходів у зв'язку з відмовою). Голова вашого структурного підрозділу може прийняти рішення про скасування дії цієї вимоги, якщо виявиться, що ваш фінансовий інтерес не є настільки суттєвим, щоб вплинути на сумлінність вашого служіння в ім'я Держави;

за умови, що ваша неупередженість може викликати запитання, ви можете отримати від голови свого структурного підрозділу офіційне рішення, у якому йдеться проте, що зацікавленість відомства в тому, щоб ви взяли участь, переважає над занепокоєнням щодо можливого виникнення сумнівів у сумлінності роботи відомства;

у разі в справі, що має вплив на ваші фінансові інтереси, ви маєте необмежений пільговий режим на участь у диверсифікованих взаємних фондах та в певних планах виплати допомоги працівникам, де на холдингову участь може впливати ця справа. Крім того, ви маєте звільнення на 50 тис. доларів США на сумарні відсотки доходів у спільних фондах сектору, на який може мати вплив справа, у якій ви берете участь. Вам також надається пільговий режим на відсотки в цінні папери, що перебувають у вільному обігу на суму не вище 15 тис. доларів США в сторін у справі та 25 тис. доларів США в тих, хто не є сторонами, на інтереси яких впливає ця справа. Також ви маєте звільнення на 25 тис. доларів США на один актив за участі в справі загального застосування, за нормативними актами та більшою частиною законодавства, з

¹ Призначеним відповідальним з питань етики у відомстві (DAEO) від Міністерства юстиції США є Заступник Генерального прокурора з адміністративних питань. Управління з питань етики при Міністерстві юстиції США відповідає за загальне керівництво програмами з питань етики у відомстві. Кожне бюро, управління, відділ та підрозділ має Заступника DAEO, який і повинен стати першою дорадчою інстанцією, до якої вам слід звертатися.

об'єднаними лімітами на 50 тис. доларів США в усіх підприємствах, на інтереси яких впливає ця справа.

7. *Непотизм*: ви не маєте права призначати, приймати на роботу або просувати по службі родича на посаді у відомстві, або підтримувати ідею щодо його призначення, прийняття на роботу, просування або підвищення на посаді.

8. *Гласність фінансової звітності*: до вас може бути висунуто вимогу про надання фінансового звіту, який буде використаний із метою встановлення можливого або наявного конфлікту інтересів. Якщо ви не впевнені в стані вашого порядку надання документів, звертайтеся за інформацією до Заступника DAEO.

Окрім цього, відповідно до вимог нормативних актів США, протягом 90 днів після заступання на посаду кожен новий працівник відомства повинен отримати Довідник із питань етики, у якому наявні закони про конфлікт інтересів, а в робочому графіку йому повинні виділити хоча б одну годину робочого часу на вивчення Норм етичної поведінки для службовців органів виконавчої гілки влади [3].

Як свідчить аналіз дослідження, у міжнародній практиці працівник, який доводить усі факти конфлікту інтересів до відома відповідального з питань етики та діє згідно з отриманою порадою, не притягується до дисциплінарної відповідальності за порушення стандартів поведінки, а голови структурних підрозділів у консультації з відповідним Заступником DAEO забезпечують прийняття найбільш правильних рішень із питань етики включно із застосуванням винятків та отримання дозволів.

Зважаючи на зміст запобігання конфлікту інтересів, що існують у США, доцільно зупинитися на врегулюванні цього питання в законодавстві України. Так, відповідно до ст. 28–36 Закону України «Про запобігання корупції», особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані:

1) уживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень, у якому виник конфлікт інтересів;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) уживати заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, учинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь власних приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення (ініціювання) звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу².

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення (ініціювання) звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

У разі виникнення в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства.

² Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Законодавством також передбачено заходи зовнішнього й самостійного врегулювання конфлікту інтересів.

Окрім того, відповідно до Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», передбачено ухвалити закон щодо запровадження ефективних механізмів виявлення, запобігання конфлікту інтересів, а також декларування майна, доходів, витратків і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців, зокрема передбачивши:

правові інструменти виявлення, запобігання та врегулювання ситуацій, пов'язаних із виникненням конфліктів інтересів;

подання декларацій у режимі реального часу;

перегляд розміру витрат, що підлягають декларуванню, та інших положень форми декларації з метою виявлення можливих конфліктів інтересів;

запровадження відкритої єдиної електронної бази даних декларацій;

створення незалежного органу з достатніми повноваженнями для здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів, повнотою та достовірністю декларацій;

застосування пропорційних і стримуючих санкцій за порушення законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів та декларування доходів, витратків і зобов'язань фінансового характеру [4].

Підбиваючи підсумки, можна зазначити, що українське законодавство з питань запобігання корупції нічим не поступається міжнародним нормам із цих питань, однак законодавство щодо запобігання конфлікту інтересів містить лише загальні формулювання без встановлення спеціальних законодавчих правил щодо запобігання конфлікту інтересів та його вирішення з урахуванням специфіки сфери регулювання. Ще одним аспектом проблеми є відсутність належного

інституційного забезпечення виконання правил щодо конфлікту інтересів. Не забезпечено запровадження механізму дотримання норм щодо вирішення конфлікту інтересів шляхом застосування ефективних і стримуючих санкцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Витвицький Б. Корупція, верховенства права та Україна. Огляд важливих аспектів системи запобігання та протидії корупції / Б. Витвицький. – Вашингтон, округ Колумбія та Детройт, штат Мічиган. – 27 лют. – 3 берез. 2012 р.

2. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-VII. – Режим доступу :

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141701.html.

3. Міністерство юстиції США. Довідник з питань етики [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

www.usdoj.gov/jmd/ethics.

4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1699-VII. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.