

ТЕМА 20

АНТИКОРУПЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

(БУТ ВОЛОДИМИР ВАСИЛЬОВИЧ - старший викладач кафедри менеджменту організацій та управління проектами ЗДІА (Запоріжжя, Україна)

20.1 Нормативно-правова база антикорупційної діяльності

20.2 Поняття корупції

20.3 Типи корупції

20.4 Види корупції

20.5 Антикорупційні органи

20.4 Антикорупційна стратегія України

Література

20.1 Нормативно-правова база антикорупційної діяльності

За статистикою міжнародної організації Transparency International на сьогоднішній день індекс СРІ України становить 27 балів з 100 можливих, що всього на 1 бал більше, чим торік. У всесвітньому рейтингу Україна займає 130 місце з 168 позицій. Торік країна була на 142-м місці з 175 позицій.

Жоден політичний режим не передбачає абсолютного захисту від корупції, у т.ч. й розвинена демократія. Наявність корупції в державі загрожує фундаментальним цінностям суспільства, суверенітету держави, підриває легітимність влади в очах громадян. Здатність демократії протистояти політичній корупції залежить від зрілості демократії, прозорості і демократичності системи вироблення політики, ухвалення політичних рішень, якості урядування і стримуючих чинників – наявності вільних ЗМІ, незалежних судів, розвиненого громадянського суспільства, дотримання процедури чесних і прозорих виборів. Визнання корупції як проблеми, що властива всім суспільствам, відбулося на міжнародному рівні. У 2003 р. було підписано Конвенцію ООН проти корупції, до якої приєдналися 164 держави – члени ООН. Для того, щоб Конвенція дійсно стала дієвим правовим інструментом боротьби з корупцією, у 2009 р. держави-члени схвалили механізм оцінювання її впровадження, який складається з двох частин: самооцінки державою свого прогресу і зовнішнього оцінювання незалежних експертів. З метою імплементації Конвенції ООН проти корупції у правову базу України було прийнято низку антикорупційних регуляторних актів: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011), Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр. та Державну програму щодо запобігання та протидії корупції на 2011–2015 рр. Окрім цього, Україна приєдналася до глобальної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», спрямованої на подолання корупції, підвищення прозорості та підзвітності державного апарату, впровадження електронного урядування, залучення активних громадян до процесів управління тощо.

24 квітня 2015 року набув чинності Закон України «Про запобігання корупції». Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень

Перелік основних нормативно-правових актів антикорупційного законодавства:

- Конституція України.
- Кримінальний кодекс України.
- Кримінальний процесуальний кодекс України.
- Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30 червня 1993 року №3341-XII.
- Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року №3723-XII.
- Закон України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР.
- Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 року №2939-VI.
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» 7 квітня 2011 року №3207-VI.
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 року №221-VII (зміни до ст. 354, 368, 369, 370 КК України).
- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року №224-VII.
- Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014 - 2017 роки» від 14 жовтня 2014 року №1699-VII.
- Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року №3206-VI (втратив чинність, крім положень щодо фінансового контролю, які втрачають чинність з початком роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування)
- Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року №1700-VII.
- Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року №1698-VII.
- Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року №580-VIII.
- Закон України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» 10 листопада 2015 року №772-VIII

- Закон України «Про Державне бюро розслідувань» від 12 листопада 2015 року № 794-VIII.
- Закон України «Про публічні закупівлі» 25 грудня 2015 року № 922-VIII.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950 «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року №265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 - 2017 роки».
- Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року №65 «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців».
- Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів».
- Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 року №52/394/172/71/268/60.
- Постанова КМУ від 18 березня 2015 р. № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції»
- Постанова КМУ від 29 квітня 2015 р. № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015—2017 роки.
- Наказ Генерального прокурора України від 22 вересня 2015 року «Про утворення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури».

20.2 *Поняття корупції*

Термін корупція (від лат. *corruptere*) бере свою історію з римського права, під яким розумілося псування, пошкодження, фальшування свідчень, а також підкуп судді.

Є декілька варіантів походження терміну корупція. Перший розглядає цю назву як похідну від сполучення латинських слів *correi* (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) і *ruptere* (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати), тобто *corruptere*, що передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства.

Другий пов'язує з іншим латинським словом - *corruptio*, яке тлумачиться як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб».

Словник С. Ожегова визначає корупцію як «підкуп хабарами, продажність посадових осіб, політичних діячів» [1].

Широке визначення корупції дав Н. Макіавеллі: це використання публічних можливостей у приватних інтересах.

Найчастіше під корупцією пропонують розуміти підкуп і продажність посадових осіб, що об'єднуються поняттям хабарництва. Але хабарництво є лише однією з форм корупції. Слід зазначити, що кримінально правове поняття «хабар» замінено поняттям «неправомірна вигода».

М. Тихомиров пропонує розглядати корупцію як злочинну діяльність у сфері політики або державного управління, що полягає у використанні посадовими особами наданих їм прав і владних можливостей з метою особистого збагачення [2]. До найбільш типових проявів корупції він відносить підкуп чиновників і громадсько-політичних діячів, хабарництво за законне чи незаконне надання благ і переваг, протекціонізм - висування працівників за ознаками родичання, земляцтва, особистої відданості і приятельських стосунків. Із цієї дефініції видно, що автор асоціює корупцію зі злочинною діяльністю й відносить до корупції лише кримінально карані діяння. Такої ж позиції щодо розуміння поняття корупція дотримується значна частина авторів інших юридичних енциклопедичних видань.

Необхідно розглянути тлумачення корупції у вітчизняному законодавстві та міжнародно-правових актах.

Відповідно до ст. 1 чинного Закону України «Про запобігання корупції» корупцію визначено як використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [3]. Це суто правове розуміння корупції, і на відміну від попередніх у ньому визначено дві сторони корупційного правопорушення: той, хто дає (обіцяє), і той, хто бере (приймає обіцянку).

Чинний закон розрізняє корупцію як явище і корупційне правопорушення - як конкретний її прояв.

Корупційне правопорушення - «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність».

У ст. 2 Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» корупція трактується як «...підкуп (отримання чи давання хабара), будь-яке незаконне використання особою свого публічного статусу, пов'язане з отриманням вигоди (майна, послуг або пільг і/або переваг, зокрема майнового характеру) як для себе, так і для своїх близьких всупереч законним інтересам суспільства і держави, або незаконне надання такої вигоди зазначеній особі» [4].

У міжнародно-правових актах корупція визначається теж по-різному. Відповідно до ст. 7 Кодексу поведінки посадової особи щодо підтримання

правопорядку, прийнятого Резолюцією 34/169 Генеральної асамблеї ООН 17.12.1979 р., корупція охоплює «дію або бездіяльність при виконанні обов'язків або у зв'язку з цими обов'язками в результаті вимагання чи прийняття подарунків, обіцянок або стимулів чи їх незаконне отримання кожного разу, коли має місце така дія чи бездіяльність» [5].

У Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнятій на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.), корупція визначається як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що виявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [6].

Довідковий документ ООН про міжнародну боротьбу з корупцією стисло визначає корупцію як «зловживання державною владою для отримання користі в особистих інтересах» [7].

У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, що ратифікована Україною 16.03.2005 р. й набрала чинності 01.01.2006 р., корупцію визначено як «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, давання чи отримання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабар, неправомірну вигоду й можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [8].

Отже, з наведених визначень зрозуміло, що корупція - складне соціальне явище, яке полягає у використанні службового становища для отримання особистої вигоди, негативно впливає на всі аспекти політичного і соціально-економічного життя й розвитку суспільства і держави.

20.3 Типи корупції

Західний дослідник корупції С. Алатас розрізняє два види корупції, виходячи зі специфіки взаємодії, що включає критерій добровільності:

- добровільної взаємодії (трансактивна корупція), заснована на добровільнім і взаємовигіднім співробітництві;
- примусової взаємодії (екстортивна корупція) заснована на вимаганні, погрозах і примусі.

За критерієм диференціації корупцію можливо поділити на:

- Горизонтальну - корупційне взаємодія між суб'єктами, що займають приблизно рівне стратифікаційне положення
- Вертикальну - корупційне взаємодія по «спадної» або «висхідної» лініям.

Географічні моделі корупції, властиві групам країн

Західноєвропейська модель - низький рівень корупції, яка сприймається суспільством як явна аномалія, сполучена з порушенням закону. Цьому сприяє висока політична культура населення.

Азіатська модель – корупція – звичне й суспільно-прийнятне культурне й

економічне явище, пов'язане з історією, традиціями, що обумовили функціонування держави. Цей різновид корупції найтіснішим образом переплетена з сімейними, земляцькими, етнічними відносинами. Тут працюють укорінені традиції (наприклад, бакшиш).

Африканська модель - влада продається групі основних економічних кланів, що домовилися між собою й політичними коштами їх, що забезпечують надійність, існування. Перехід до цієї моделі можливий, коли політична влада в країні залишається неконсолідованою, і формується олігархічний консенсус між консолідованими фінансово-бюрократичними групами.

Латиноамериканська модель - тіньові й криміналізовані сектори економіки досягають могутності, порівнянної з державним. Влада виявляється утягненою у протистояння з мафією, що стала державою в державі.

А. Хайденхаймер виділяє моделі корупції в залежності від соціальної оцінки:

- «біла» корупція. Ті дії, які не сприймаються населенням як незаконні, хоча формально вони такими вважаються. Це свідчить про ендемічний характері корупції, її інституціоналізації в національній культурі (звичаях, традиціях);

- «чорна» корупція. До «чорної» корупції відносяться діяння, що мають однозначний соціальний осуд;

- «сіра» корупція. До «сірої» корупції відносяться дії, що мають неоднозначну оцінку з боку суспільства й еліти

За ступенем регулярності корупційних відносин розрізняють:

- короткочасну корупційну взаємодію («угода»);
- довгострокову корупційну взаємодію («контракт»).

За ступенем регулярності корупційних зв'язків виділяють:

- епізодичну корупцію;
- систематичну корупцію (інституціональну);
- клептократію (корупція як невід'ємний елемент владних відносин)

Крім того виділяють інвестиційну корупцію, яка припускає таке надання послуг посадовій особі або підношення йому подарунка, яке не пов'язане з витягом особистої вигоди для дарувальника в цей час, але має на увазі можливість виникнення ситуацій у майбутньому, коли настане «потрібний» момент, і в обмін на зроблену послугу або подарунок дарувальник зажадає від посадової особи надання йому особливої переваги в розв'язку якого-небудь питання.

Непотична корупція «пов'язана з невинуватим призначенням на посаду в органі державної служби друзів або родички або наданням особливої переваги їм.

Аутогена корупція утягує тільки одну людину, яка виграє, наприклад, від того, що одержує доступ до певної інформації раніше інших людей.

Нарешті, підтримуюча корупція описує дії для захисту й збільшення вже існуючої корупції, часто з використанням інтриг або навіть сили.

Слід зазначити, що в дослідницькій літературі особлива увага приділяється ще двом важливим типам корупції, що доповнюють базову

типологію. Це інституціональна й політична корупція.

Інституціональна корупція пов'язана з пошуком вигід від функціонування інститутів (таких як, наприклад, політичні партії).

Політична ж корупція має місце у суспільному секторі або на перетинанні інтересів суспільного й приватного секторів (наприклад, у ситуації, коли політики використовують свій привілейований доступ до ресурсів, незаконно привласнюючи вигоди від їхнього вживання). І інституціональна, і політична корупція, як правило, являють собою різновиди транзактивної корупції.

Важливо розрізняти два поняття — хабар і корупція. По-перше, як вже зазначалось поняття «хабар» замінено поняттям «неправомірна вигода». З урахуванням змін неправомірна вигода — це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Тобто з поняття «неправомірна вигода» вилучено слова, якими визначено, що неправомірну вигоду одержують «безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову». Таке звужене поняття цілком виправдане, адже вигода не завжди має майновий характер.

По-друге, якщо раніше ми говорили, що корупція, як правило, зв'язана з хабарями, але не кожний хабар можна назвати корупцією і хабар — це підкуп у будь-якій ситуації, не тільки в сфері державного управління, а корупція — це ті хабарі, які даються представникам державної влади, то тепер до суб'єктів відповідальності за корупційне правопорушення додаються нові суб'єкти — працівники юридичних осіб.

Крім хабаря (неправомірної вигоди) існує безліч інших форм корупції: фаворитизм, непотизм (кумівство), протекціонізм, лобізм, незаконний розподіл і перерозподіл суспільних ресурсів, фондів, незаконне присвоєння суспільних ресурсів в особистих цілях, незаконна приватизація, незаконна підтримка та фінансування політичних структур (партій і т.і.), здирництво, надання пільгових кредитів, замовлень, «блат» (використання особистих контактів для одержання доступу до суспільних ресурсів — товарам, послугам, джерелам доходів, привілеям, надання різних послуг родичці, друзям, знайомим) та ін.

20.4 Види корупції

Виділяють три основні види корупції.

Велика політична корупція — виникає на етапі прийняття правил, законів.

Адміністративна корупція, пов'язана з діяльністю виконавчих органів влади, тобто на етапі вже прийнятих правил та законів.

Побутова корупція — корупція, в яку залучені різні організації, іноді наділені владними повноваженнями, а іноді ні, які створені для надання різних послуг населенню й організаціям.

Велика політична корупція.

Більшість схем, які за останні п'ять років реалізовані українськими корупціонерами, формально були законними. Тобто, ще на стадії розгляду та голосування за закони чи акти уряду в них передбачались усі можливі привілеї для фактичних контролерів схем.

Політична корупція проявляється на стадії прийняття рішень, адміністративна – на стадії їхньої реалізації, що зумовлено відмінностями у характері політичної (нормативна діяльність) і адміністративної (виконавчо-розпорядча діяльність) функцій. Так, суб'єкти політична корупція можуть використовувати владу для встановлення правових норм, які відповідають їхнім приватним інтересам, корупційні дії суб'єктів адміністративна корупції є порушенням вже встановлених норм і правил [9].

Політична і адміністративна корупція можуть існувати окремо одна від одної та перебувати у функціональному зв'язку, що виникає під час акумуляції дрібних хабарів на верхівці корупційної схеми.

М. Мельник визначає політичну корупцію, як посадові зловживання суб'єктів, наділених політичною владою (політичних і державних діячів, публічних службовців вищого рівня), спрямовані на досягнення політичних цілей (утримання та зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою збагачення [10]. Для політичної корупції характерне прагнення її суб'єктів до нарощування свого владного потенціалу, часто без явної матеріальної вигоди.

Політична корупція проявляється у різних формах й політичних процесах. З урахуванням багатоманітності та специфіки прояву політичної корупції в умовах виборчих процесів виділяють специфічний вид політичної корупції – електоральну корупцію. Її можна визначити як систему підкупу як виборців, так і тих, хто проводить вибори і навіть тих, кого обирають.

Суб'єкти політичної корупції, в силу їх статусу та можливостей, можуть формувати правове поле, цілеспрямовано “закладаючи” в нього можливості для подальших корупційних дій, створюючи “правові лакуни”, “обхідні шляхи” тощо. В цьому випадку проблемою є як доведення умислу суб'єктів політичної корупції, так і притягнення до відповідальності [11].

Основні риси політичної корупції:

- політична корупція має вузьке коло тих, хто з нею безпосередньо стикається;
- не завжди має матеріальне втілення чи взагалі не має монетарної складової (наприклад, підтримка керівництва під час політичних криз або на виборах);
- на відміну від «звичайної», політична корупція майже легітимна як в оцінках громадської думки, так і в політичних колах.

Адміністративна корупція

Під адміністративною корупцією розуміють навмисне внесення викривлень у процес запропонованого виконання існуючих законів, правил і регулюючих положень із метою надання переваг як державним, так і недержавним діючим особам у результаті незаконного й непрозорого забезпечення особистих вигід державним чиновникам [12].

Класичним прикладом адміністративної корупції є ситуація, у якій дрібний торговець, змушено давати хабаря офіційним інспекторам для того, щоб вони закривали очі на дрібні, а можливо, і серйозні порушення чинних правил торгівлі. Крім подібних форм вимагання адміністративна корупція

містить у собі й такі загальновідомі приклади, як хабарі з метою одержання різного роду дозволів, безперешкодного проходження митного огляду, одержання надаваних на конкурсній (тендерної) основі державних замовлень на різні поставки або надання переважного права на користування багатьма іншими державними послугами. Нарешті, державні чиновники можуть просто розподіляти не по призначенню, що перебувають під їхнім контролем або під контролем членів їх родин прямі фінансові пільги. Основною причиною цього типу корупції є право державних чиновників на надання вибіркового пільг і пріоритетного права на користування послугами державного сектору або на вільне застосування правил і постанов.

Адміністративна корупція проявляється в наступних найпоширеніших формах:

- боротьба органів влади за блокувальні або контрольні пакети акцій;
- участь чиновників у керуванні компаніями із частками обласної або муніципальної власності;
- створення податкових та інших пільг «своїм» фірмам;
- участь чиновників у боротьбі за власність на стороні «своїх» фірм;
- участь органів влади в штучних банкрутствах для перехоплення власності на користь «своїх» фірм;
- створення штучних монополій для «своїх» фірм;
- нав'язування чиновниками своїх людей на роботу в керівництво фірмами;
- протекціонізм «своїм» або підконтрольним фірмам;
- розміщення на керівні пости в приватних фірмах чиновників або їх родичів;
- тиск із боку чиновників з метою змусити вибрати «потрібних» постачальників або замовників продукції.

Побутова корупція

Побутової корупція – полягає у зловживанні посадовими особами нижчого рівня управління державою, працівниками установ і закладів (охорони здоров'я, освіти, ДАІ та ін.), які фінансуються з державного або місцевого бюджетів і надають державні послуги громадянам, з метою незаконного отримання прибутку або в інших корисливих цілях.

Передумови виникнення “побутової корупції” мають давню історію: плата, подарунок вождям первіснообщинного ладу, а пізніше, з виникненням держави, її апарату – чиновникам, було звичаєвим явищем, що давало змогу особі підкупом ефективно вирішувати власні проблеми, прохання тощо.

Побутова корупція поширилася в значних масштабах на українських землях у XVIII–XIX ст.ст., у період входження до складу Російської Імперії, внаслідок неспроможності царського уряду забезпечувати своїх чиновників достатньою платнею та його потуранню здирицтву українського населення низовими чиновниками.

Побутова корупція в українському суспільстві охоплює різні галузі (медичні заклади, школи, дошкільні та вищі навчальні заклади та ін.). Побутова корупція в українському суспільстві – явище “звичаєве”, яке базується на

сформованому з радянських часів у громадській свідомості нав'язливому стереотипі соціальної поведінки, пов'язаної з необхідністю давання хабаря, без якого “неможливо обійтися”. Поширення проявів побутової корупції в Україні певною мірою зумовлене і неспроможністю держави забезпечувати “бюджетників” належним рівнем матеріального забезпечення, прогалинами чинного антикорупційного законодавства в частині протидії цьому виду корупції та ін.

20.5 *Форми корупції*

Нормативно розрізняють корупційні правопорушення та корупційні злочини як форми корупції.

Кодекс України про адміністративні правопорушення у главі 13-А визначає адміністративні корупційні правопорушення й адміністративну відповідальність за них [13].

До корупційних правопорушень Кодекс відносить такі діяння:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, тобто порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, а також порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ст. 172-4);

- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5);

- порушення вимог фінансового контролю, яке полягає в несвоєчасному поданні без поважних причин декларації особи, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, а також поданні завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 172-6);

- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7).

- незаконне розголошення або використання в інший спосіб інформації, що стає відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8);

- невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного

правопорушення (ст. 172-9);

- порушення заборони розміщення ставок на спорт заінтересованими сторонами офіційного спортивного змагання, в якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує двадцяти мінімальних заробітних плат (ст. 172-9-1);

- порушення Закону України "Про доступ до публічної інформації", а саме: необґрунтоване віднесення інформації до інформації з обмеженим доступом, ненадання відповіді на запит на інформацію, ненадання інформації, неправомірна відмова в наданні інформації, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання недостовірної інформації (ст. 212-3).

Слід зазначити, що формою вини в усіх перелічених правопорушення є умисел, а отже, правопорушення, вчинені через необережність, не можуть вважатися корупційними.

У Кримінальному кодексі немає окремої глави, присвяченої корупційним злочинам, відсутній і сам термін корупційний злочин, але в примітці ст. 45 Кодексу дається перелік злочинів які відносяться до корупційних [1].

Це:

- привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191);

- викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем (ст. 262);

- викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 308);

- викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 312);

- порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів (ст. 320);

- викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження (ст. 357);

- викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем (ст. 410);

Крім того у випадках зловживання службовим становищем також:

- нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 201);

- підкуп працівника підприємства, установи чи організації, тобто пропозиція чи обіцянка працівникові а також прийняття пропозиції, обіцянки або одержання працівником підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особою, яка працює на користь підприємства, установи

чи організації, надати йому (їй) або третій особі неправомірну вигоду, а так само надання такої вигоди за вчинення чи невчинення працівником будь-яких дій з використанням становища, яке він займає, або особою, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає таку вигоду, або в інтересах третьої особи.

Щодо особи, яка запропонувала, пообіцяла або надала неправомірну вигоду, то вона може бути звільнена від кримінальної відповідальності за злочини передбачені ст. ст. 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2, якщо добровільно заявить про те, що сталося, відповідному органу та активно буде сприяти розкриттю злочину (ст. 354);

- зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб використання службовою особою влади та службового становища всупереч інтересам служби. якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним та громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб (ст. 364);

- зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, тобто умисне, з метою одержання неправомірної вигоди для себе та інших осіб використання всупереч інтересам юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми службовою особою такої юридичної особи своїх повноважень, якщо це завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб (ст. 364-1);

- зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, а саме аудитором, нотаріусом, оцінювачем, іншою особою, яка не є державним службовцем, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій), з метою отримання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, якщо це завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб (ст. 365-2);

- прийняття пропозиції, обіцянки або одержання службовою особою неправомірної вигоди, а так само прохання надати таку вигоду для себе чи третьої особи за вчинення чи невчинення такою службовою особою в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища (ст. 368);

- незаконне збагачення, тобто набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі (ст. 368-2).

Слід звернути увагу на те, що в Кодексі відбулися зміни, що узгодили

термінологію щодо неправомірної вигоди та незаконного збагачення. Крім того із Кримінального кодексу України було вилучене таке поняття як хабар, та замінено поняттям «неправомірна вигода». При цьому кримінальна відповідальність встановлюється не тільки за давання, пропозицію чи отримання неправомірної вигоди, а й за обіцянку та прийняття пропозиції чи обіцянки такої вигоди (нова редакція ст. 368 та ст. 369 КК, а також зміни до ст. 368 ч.2, 368 ч.3, 369 ч.2, 370 КК).

зрозуміло, чим незаконне збагачення відрізняється від хабара (у широкому розумінні - отримання і хабара, і неправомірної вигоди:

- комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, який полягає у пропозиції, наданні або передачі такій службовій особі, а також одержанні такою службовою особою неправомірної вигоди за вчинення дій чи бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах того, хто надає чи передає таку вигоду, або в інтересах третіх осіб (ст. 368-3 КК України):

- підкуп особи, яка надає публічні послуги, що полягає у пропозиції, наданні, передачі такій особі, а також одержання такою особою неправомірної вигоди за вчинення дій або бездіяльність з використанням наданих їй повноважень в інтересах особи, яка пропонує, надає чи передає таку вигоду, або в інтересах третіх осіб (ст. 368[^] КК України).

До таких осіб у Кримінальному кодексі віднесено аудитора, нотаріуса, оцінювача, інших осіб, які не є державними службовцями, посадовою особою місцевого самоврядування, але здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, у тому числі послуг експерта, арбітражного керуючого, незалежного посередника, члена трудового арбітражу, третейського судді (під час виконання цих функцій);

- пропозиція або давання хабара (ст. 369);

- зловживання впливом, тобто пропозиція або надання неправомірної вигоди особі, яка пропонує чи обіцяє (погоджується) за таку вигоду вплинути на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, а також одержання неправомірної вигоди за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, або пропозиція здійснити вплив за надання такої вигоди (ст. 369-2);

- провокація хабара або комерційного підкупу, тобто свідоме створення службовою особою обставин і умов, що зумовлюють пропонування або

одержання хабара чи неправомірної вигоди, щоб потім викрити того, хто дав чи отримав хабар або неправомірну вигоду (ст. 370 КК України).

Корупційними можуть бути і злочини, вчинені військовими службовими особами, які відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» є суб'єктами відповідальності. До них слід віднести такі:

- зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем, тобто незаконне використання військовою службовою особою транспортних засобів, споруд чи іншого військового майна, а також незаконне використання підлеглого дія особистих послуг чи послуг іншим особам, а також інше зловживання владою або службовим становищем, вчинене з

корисливих мотивів чи в інших особистих інтересах або в інтересах третіх осіб, якщо таке діяння заподіяло істотну шкоду (ст. 423 КК України);

- перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, тобто умисне вчинення дій, які явно виходять за межі наданих цій особі прав чи повноважень, якщо ці дії заподіяли істотну шкоду (ст. 424 КК України).

20.6 Антикорупційні органи

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)

Основні завдання НАБУ - попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених високопосадовцями. Тобто по суті, НАБУ має боротися з VIP-корупціонерами - міністрами, депутатами, суддями, прокурорами, керівниками органів влади та місцевого самоврядування. Слідчі НАБУ мають право заводити справи, вимагати відомості про майно, доходи, видатки осіб, безперешкодно входити до держорганів тощо. У НАБУ є власні спецпризначенці і навіть бронетранспортери. У штаті - поки що більше 300 осіб.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП)

Спецпрокуратура - це не окремий орган, а самостійний структурний підрозділ Генпрокуратури, яка перейняла від ГПУ всі завдання щодо боротьби з корупцією. На неї покладені обов'язки з нагляду за розслідуваннями НАБУ, а також підтримка держобвинувачення та представництво інтересів українців і держави у судах за злочинами, пов'язаними з корупцією. До загальної структури САП входять центральний апарат і територіальні філії, які розташовуються в тих самих містах, де офіси має НАБУ.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)

Діяльність цього агентства дуже локалізована і має превентивну функцію. Воно перевірятиме правдивість даних у деклараціях всіх державних службовців і чи відповідає їхній стиль життя заявленим доходам. Якщо виявлять порушення, матеріали справи передадуть до НАБУ. Агенція ще перебуває на стадії запуску і є однією з умов отримання безвізового режиму з ЄС. До складу НАЗК входять п'ять членів. Основною формою роботи є засідання, які мають проводитись не менше одного разу на тиждень.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів

Завдання цього агентства зрозуміле вже з самої назви. Воно розшукує активи, доводить їхнє злочинне походження, конфіскує виключно за рішенням суду, а потім може виставити на продаж на публічних торгах. Уся інформація про активи й грошові рахунки зберігатиметься у спеціально створеному відкритому реєстрі, який також веде агентство. Гранична кількість співробітників цього органу не повинна перевищувати 100 осіб, враховуючи працівників територіальних підрозділів у разі їх створення. Зарплата працівника агентства становитиме близько 30 тисяч гривень.

Державне бюро розслідувань (ДБР)

Це бюро буде також розслідуватиме справи, пов'язані з корупцією, але ті, які не відносяться до компетенції НАБУ. Окрім того, ДБР здійснюватиме розслідування злочинів, пов'язаних із діяльністю злочинних організацій, вчинених правоохоронцями, а також особливо тяжких насильницьких злочинів, за які Кримінальним кодексом передбачено покарання у вигляді довічного позбавлення волі. Слідчих для ДБР відбиратимуть на конкурсній основі. За різними даними, бюро почне працювати не раніше наступного року.

Національна рада з питань антикорупційної політики при президентові України

Боротись з корупцією захотіли і в Адміністрації Президента, створивши Національну раду з питань антикорупційної політики. Щоправда, без слідчих і переслідувань корупціонерів. Це консультативно-дорадчий орган, до обов'язків якого входить підготовка та подання главі держави пропозицій щодо антикорупційної стратегії, аналіз ситуації із запобіганням та протидією корупції в Україні. Крім того, Нацрада на своїх засіданнях, які проводяться раз на два місяці, зобов'язана готувати на розгляд президента свої пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, і висувати ідеї, як краще координувати роботу інших антикорупційних органів. Раду очолює народний депутат Мустафа Джемільєв.

20.7 Антикорупційна стратегія України

Вперше на законодавчому рівні було закріплена антикорупційна стратегія України, яка увібрала в себе міжнародний досвід з урахуванням національних особливостей боротьби з корупцією.

Запобігання корупції у сфері публічного управління та адміністрування викладається за наступними напрямками:

- у представницьких органах влади;
- створення доброчесної публічної служби;
- діяльності органів виконавчої влади;
- сфері державних закупівель.

Запобігання корупції у представницьких органах влади включає такі основні заходи:

- 1) антикорупційну експертизу виборчого законодавства;
- 2) встановлення обмежень і забезпечення прозорості та підзвітності фінансування політичних партій і виборчих кампаній;
- 3) ухвалити законодавство про конфлікт інтересів і пропорційних та стримуючих санкцій за його порушення;
- 4) ухвалити законодавство щодо лобіювання;
- 5) ухвалити законодавство щодо попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень;
- 6) забезпечення доступу громадян до інформації щодо діяльності Верховної Ради України та місцевих рад.

Створення доброчесної публічної служби передбачає:

1) з часу прийняття антикорупційної стратегії вже був прийнятий новий Закон України «Про державну службу»;

2) ухвалити закон щодо виявлення, запобігання конфлікту інтересів, а також декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців;

3) покласти на спеціально уповноважений орган з питань запобігання корупції функції з проведення моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування; забезпечити регулярне навчання службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог; запровадити здійснення на постійній основі підвищення кваліфікації осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування з питань запобігання корупції та етичних стандартів поведінки з урахуванням можливості запровадження електронної системи оцінки знань з цих питань;

4) ухвалити закон про захист осіб, які доброчесно повідомляють про корупційні правопорушення (викривачів);

5) прийняти закон про проведення перевірок публічних службовців на доброчесність;

6) реформувати систему оплати праці публічних службовців шляхом істотного підвищення рівня посадових окладів (з урахуванням рівня оплати праці на аналогічних посадах у приватному секторі), скасування або значного обмеження премій (додаткових виплат), які розподіляються на розсуд керівництва, скасування необґрунтованих пільг і переваг.

Запобігання корупції у діяльності органів виконавчої влади містить наступні заходи:

1) зміни до законодавства щодо прийняття та періодичного перегляду антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади та на державних підприємствах, процедури проведення моніторингу та оцінки виконання програм;

2) утворити в органах виконавчої влади та на державних підприємствах комісії з питань запобігання корупції; запровадити кодекси етики, внутрішні та зовнішні канали повідомлення про корупцію і механізми збереження анонімності заявника та його захисту від переслідування, системи виявлення, оцінки корупційних ризиків та реагування на них;

3) ухвалити підзаконних нормативно-правових актів щодо запобігання конфлікту інтересів, етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру.

Запобігання корупції у сфері державних закупівель вбачає:

1) з часу прийняття антикорупційної стратегії вже був прийнятий новий Закон України «Про публічні закупівлі», який вступає в дію з 01 серпня 2016 року;

2) забезпечити функціонування системи накладення заборони на участь в процедурах закупівель та створити реєстр недобросовісних учасників державних закупівель;

3) запровадити систему електронних закупівель;

4) розширити доступ до інформації про закупівлі, зокрема шляхом оприлюднення договорів про закупівлі.

Запобігання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції вже набуло дієвих змін:

1) з часу прийняття антикорупційної програми вже було прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», який набуває чинності 30 вересня 2016 року;

2) Закон України «Про прокуратуру», який набуває чинності 25 жовтня 2016 року разом з новим Законом України «Про виконавче провадження»;

3) Закон України «Про Національну поліцію».

Отже, антикорупційною стратегією охоплені механізми періодичної оцінки та аналізу проблем корупції; правила та процедури формування, координації, моніторингу, оцінки та звітування щодо імплементації політики. В напрямі запобігання корупції врегульовано конфлікт інтересів та етичні стандарти; передбачено правове забезпечення моніторингу способу життя та перевірку доброчесності відповідних суб'єктів; передбачено запровадження інституту та захист викривачів корупції; розширено права приватного сектору та громадського контролю за діяльністю антикорупційних органів; створено незалежний антикорупційний орган (Національне антикорупційне агентство). У напрямі посилення контролю та покарання за вчинення корупційних правопорушень створено Національне антикорупційне бюро, діяльність якого унормовано відповідним Законом України; посилено відповідальність за окремі види корупційних правопорушень та створені нові антикорупційні норми; розширено перелік корупційних злочинів та розроблені нові інструменти щодо протидії корупції. Незважаючи на успіхи, Україна все ще має розв'язати проблеми побудови дієвої системи контролю над корупцією у вищих ешелонах влади, вирішити питання щодо позбавлення депутатського імунітету і притягнення депутатів до відповідальності за вчинені злочини, вироблення нового типу суспільного мислення, політичної культури населення, нетерпимості до корупції, тощо.

Література

1. Ожегов С. Словарь русского языка / С. Ожегов. - М.: Русский язык. 1990. – 917 с.

2. Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия / М. Ю. Тихомиров. -М.: Юринкомцентр. 1995. – 365 с.

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України від 05.12.2014 — 2014 р., № 49, стор. 3186, стаття 2056

4. Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику»: прийнятий на 22 пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою від 15.11.2003 р. № 22-15 [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: www.uazakon.com/documents/date_4b/pg_iuuqwx/pg3.htm

5. Кодекс поведінки посадової особи щодо підтримання правопорядку: прийнятий Резолюцією 34/169 Генеральної асамблеї ООН 17 грудня 1979 року. [Електрон. ресурс]. - Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_282.
6. Практичні заходи боротьби з корупцією: резолюція, прийнята на УШ Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 р.). [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://lawua.info/bdata2/ukr2173/pg-4.htm>.
7. Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією, підготовлений Секретаріатом ООН. – Каїр, 1995. – 69 с.
8. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 р.) [Електрон, ресурс]. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_102.
9. Політична корупція в Україні: суб'єкти, прояви, проблеми протидії (аналітична доповідь Центру Разумкова) // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7 (111). – С. 4
10. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 69
11. Добренев В. И. Коррупция: современные подходы к исследованию: Учебное пособие для вузов / В. И. Добренев, Н. Р. Исправникова. – М.: Академический проект; Альма Матер, 2009. – 207 с.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984 — 1984 р., № 51, стаття 1122
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III // Відомості Верховної Ради України від 29.06.2001 — 2001 р., № 25, стаття 131