

**Богдан Прокопів,**

*старший викладач кафедри кримінального права і процесу Тернопільського національного економічного університету*

**Вероніка Бейгер,**

*студентка 1 курсу магістратури юридичного факультету Тернопільського національного економічного університету*

## **ПРОБЛЕМА ВДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ**

*Висвітлено проблематику основних аспектів поняття корупції та його основних складових. Проаналізовано міжнародний досвід у сфері боротьби з корупцією, здійснено порівняльно-правовий аналіз механізмів запобігання та боротьби з корупцією України та провідних європейських країн. Надано ряд ключових рекомендацій щодо вдосконалення законодавства у сфері боротьби з корупцією.*

**Ключові слова:** корупція, боротьба з корупцією, відповідальність, міжнародний досвід.

**Прокопів Б., Бейгер В.**

**Проблема совершенствования антикоррупционного законодательства Украины в контексте внедрению международного опыта.**

*Показано проблематику основных аспектов понятия коррупции и его основных составляющих. Проанализирован международный опыт в сфере борьбы с коррупцией, осуществлен сравнительно-правовой анализ механизмов предотвращения и борьбы с коррупцией Украины и ведущих европейских стран. Предоставлен ряд ключевых рекомендаций по усовершенствованию законодательства в сфере борьбы с коррупцией.*

**Ключевые слова:** коррупция, борьба с коррупцией, ответственность, международный опыт.

**Prokopiv B., Beiger W.**

**The problem of improving anti-corruption legislation of Ukraine in the context of implementation of international experience**

*In this article highlighted the main aspects of the concept of corruption and its main components. There analyzed international experience in the field of combating corruption, made the comparative analysis of mechanisms of prevention and fight against corruption of Ukraine and leading European countries i. Provided a number of key recommendations for improving anti-corruption legislation.*

**Keywords:** corruption, fight against corruption, responsibility, international experience.

**Постановка проблеми.** Події Революції гідності 2013–2014 рр. стали поштовхом до значних змін в усіх сферах суспільного життя. Саме з цього моменту українські законодавці почали приділяти значну увагу проблемі боротьби з корупцією, оскільки за даними всесвітнього рейтингу Індексу сприйняття корупції, Україна займає 131 місце з 176 країн світу. Цей показник є надзвичайно негативним та свідчить про значне поширення корупції в українському суспільстві. Чинне законодавство у сфері боротьби з корупцією є недостатньо ефективним та потребує негайного вдосконалення. Саме тому, зважаючи на проєвропейську орієнтацію України, а також з метою виконання взятих країною зобов'язань перед Радою Європи, існує нагальна потреба вдосконалення існуючого та створення нового ефективного законодавства у сфері запобігання корупції.

**Метою дослідження** є вивчення міжнародного досвіду боротьби з корупцією та можливість його впровадження в українську практику, а також аналіз існуючого законодавства та пропозиції щодо його вдосконалення.

**Стан дослідження.** Дослідженням даної проблематики займалися М. Мельник, М. Хавронюк, Д. Йосифович, О. Терещук, Л. Брич, А. Матіос.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Підставою для розробки та прийняття антикорупційного законодавства стало значне поширення корупційних правопорушень в усіх сферах життя українського

суспільства. Для кращого розуміння причин поширення корупційних явищ проаналізуємо визначення корупційного правопорушення.

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

Виходячи з даного визначення, необхідно проаналізувати поняття «корупція», яке міститься у вищезгаданому законі.

Корупція – використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», 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 цього Закону, 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 [1].

Законодавство визнає суб'єктами корупційних правопорушень наступних осіб:

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

– Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

– народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

– державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

– військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

– судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

– особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

– посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

– члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

– члени Центральної виборчої комісії;

– поліцейські;

– посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

– члени державних колегіальних органів.

2. Особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у п. 1 ч. 1 цієї статті, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбі-

тражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм, і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 цієї статті.

3. Особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права, незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом.

4. Кандидати у народні депутати України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України «Про вибори народних депутатів України», кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України «Про вибори Президента України», кандидати в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост.

5. Фізичні особи, які:

– отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом);

– систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, – якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

– є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції [1].

Аналізуючи поняття корупційного правопорушення, слід зазначити, що його складовими є корупційний мотив та корупційна мета.

Корупційний мотив – бажання особи, яка може бути потенційним суб'єктом корупційного правопорушення задовольнити свої потреби і (або) потреби та інтереси інших осіб за рахунок інтересів суспільства. Корупційна мета – прагнення особи (потенційного суб'єкта корупційного правопорушення) отримати майнову або немайнову вигоду для себе і (або) інших осіб на шкоду інтересам суспільства [4].

Основною ознакою корупційного правопорушення є наявність корисливої мети.

Щодо відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у Законі України «Про запобігання корупції», зазначено, що розрізняють три види: дисциплінарну, цивільно-правову та кримінальну.

Дисциплінарна відповідальність проявляється у винесенні догани, та/або забороні обіймати певні посади протягом певного строку.

Цивільно-правова відповідальність передбачає відшкодування збитків особою, яка вчинила корупційне правопорушення.

Суть кримінальної відповідальності полягає у тому, що особа винна у вчиненні корупційного правопорушення або сплачує штраф у визначеному законом розмірі, або підлягає обмеженню або позбавленню волі на визначений законом строк.

Щодо збільшення частоти здійснення корупційних правопорушень в Україні, то особливу увагу цій тематиці стали приділяти після подій Революції гідності 2013–2014 рр. Беручи до уваги євроінтеграційний курс України, однією із основних умов лібералізації візового режиму з Європейським Союзом та вступу в ЄС було створення ефективного антикорупційного законодавства. Як відповідь на ці вимоги, Президентом

України було підписано так званий «антикорупційний пакет законів», який включає в себе закони «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про основи антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів з визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів», а також здійснення реформ, спрямованих на боротьбу з корупцією в усіх сферах суспільного життя.

Однак антикорупційне законодавство в Україні ще далеке від ідеалу, тому потребує постійного вдосконалення. В процесі вдосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства доцільно було використати досвід провідних європейських країн з найнижчим рівнем корупції.

Коротко проаналізуємо міжнародний досвід боротьби з корупцією.

Однією з перших європейських країн, які почали розробляти правову базу боротьби з корупцією, є Великобританія (перший закон про корупцію в державних органах прийнятий у 1889 р.). Характерною особливістю цієї країни є висока роль громадської думки. Громадські дискусії точаться переважно навколо таких питань, як: купівля політичного впливу, лобювання інтересів в органах державної влади, хабарництво, зміщення меж державної та приватної власності. Національне законодавство Великобританії у сфері боротьби з корупцією є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають внаслідок вчинення тими чи іншими особами корупційних дій, можуть міститися у різних актах законодавства (не тільки кримінального, а також інших галузей права) [5].

Основним органом боротьби з корупцією є Комітет Нолана (заснований у жовтні 1994 р.), який відстежує безпосередні корупційні процеси в основних сферах громадського життя та стежить за діяльністю чиновників (наприклад, членів парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику, міністрів, які працюють в тих галузях, регулюванням діяльності яких перед тим займалися в уряді).

Українським законодавцям доцільно перейняти досвід Великобританії у сфері боротьби з корупцією, та, насамперед, слід звернути увагу на високу правову культуру громадян та високий рівень професійної етики державних службовців.

Отже для того, щоб впровадити досвід Великобританії в українську практику, необхідно створити міцне підґрунтя, основою якого стане підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян.

Аналізуючи антикорупційне законодавство Німеччини, можемо виділити ряд певних особливостей, характерних для правової бази боротьби з корупцією саме цієї країни. Для прикладу, основою боротьби з корупцією є знищення матеріальної бази злочинних угруповань, яке досягається двома шляхами – безпосередньою конфіскацією майна та створенням належної правової бази для того, щоб мінімізувати можливість «відмивання» грошей. Ще однією особливістю антикорупційної сфери Німеччини є обов'язок перевірки посвідчення особи громадянина, якщо він робить банківський внесок у розмірі понад 50 тисяч німецьких марок. Також, на банківські установи покладено обов'язок подавати правоохоронним органам інформацію про операції з грошима у розмірі понад 20 тисяч німецьких марок, однак за умов, що ця інформація буде використана виключно в інтересах слідства.

На нашу думку, впровадження ідентичних норм в українське антикорупційне законодавство було б значним поштовхом на шляху його вдосконалення

Варто відзначити, що антикорупційна стратегія німецького уряду полягає у тому, щоб за допомогою впровадження законодавчих, політичних, організаційних механізмів унеможливити зловживання державних службовців своїм посадовим становищем.

Слід звернути увагу і на те, що у сфері боротьби з корупцією Німеччина також використала міжнародний досвід (ізраїльський), а саме створення реєстру корумпованих фірм. Суть цього механізму у тому, що фірма, включена до цього реєстру, позбавляється права виконувати будь-які державні замовлення, внаслідок цього знижується її конкурентоздатність, як наслідок – банкрутство та припинення існування фірми. Як бачимо, Німеччина у сфері боротьби з корупцією є одним із європейських лідерів. Впровадження вищезгаданих особливостей німецького антикорупційного законодавства в Україні мало б позитивне значення у сфері боротьби з корупцією.

Прикладом комплексної боротьби з корупцією є антикорупційна стратегія Нідерландів, яка включає такі процедурні та інвестиційні заходи, як: 1) постійна звітність і гласність щодо виявлення корупції та обговорення наслідків – покарання за корупційні дії; щорічно міністр внутрішніх справ доповідає парламенту про виявлені факти корупції та вжиті заходи щодо покарання осіб, причетних до корупції; 2) розробка системи моніторингу можливих місць виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які там працюють; 3) створення системи прав і обов'язків



посадових осіб із визначенням міри відповідальності за порушення посадової етики та корупційні прояви; 4) основною мірою покарання за корупційну дію є заборона працювати в державних організаціях і втрата всіх соціальних пільг, які надає державна служба, наприклад, пенсійного та соціального обслуговування; 5) в усіх організаціях, зокрема у міністерствах, є служби внутрішньої безпеки, обов'язком яких є реєстрація та виявлення помилок чиновників, їх навмисних чи випадкових порушень діючих правил і відповідних наслідків таких порушень [3, с. 5].

Досить нестандартна, але водночас чітка та ефективна система боротьби з корупцією діє у Фінляндії. Саме цю країну міжнародна організація щодо боротьби з корупцією «Transparency International» визнає однією з найменш корумпованих держав світу. Фінляндія як активний член ЄС є учасником всіх міжнародних нормативно-правових актів у сфері боротьби з корупцією. Характерною особливістю законодавства Фінляндії є органічне поєднання національного законодавства із загальноєвропейським з мінімально необхідними змінами першого. У фінській правовій системі не фігурує термін «боротьба» із певним видом злочину. Правову базу боротьби з корупцією формують нормативно-правові акти, в яких закладено основні принципи застереження та попередження вчинення злочинів у певній сфері діяльності суспільства, а не конкретний вид злочинів. Згідно з чинним законодавством Фінляндії, за вчинення дій, кваліфікованих як «корупція», передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до 4 років в залежності від ступеня суспільної небезпеки правопорушення.

Опираючись на досвід провідних європейських країн, в яких найнижчий рівень корупції, можемо зробити висновок про ефективність їхньої нормативно-правової бази подолання корупції та ефективність впроваджуваних механізмів спрямованих на подолання цього негативного явища суспільного законодавства.

Українське законодавство у сфері боротьби з корупцією представлене Конституцією України, Кримінальним кодексом України (розділ XVII «Злочини у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічним послуг»), Кримінальним процесуальним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення (глава 13-А), а також вже згадуваним «антикорупційним пакетом законів».

Однак антикорупційне законодавство України потребує постійного вдосконалення, успішність якого може гарантувати впровадження європейського досвіду в даній сфері в українську законодавчу теорію та практику.

Позитивною стороною діючого законодавства у сфері боротьби з корупцією є відкритість доступу будь-якої людини до єдиного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Донедавна Міністерство юстиції України наполягало на тому, що інформація в реєстрі – персональні дані, які не підлягають вільному використанню [2, с. 102].

**Висновки.** Для вдосконалення українського законодавства з впровадженням міжнародного досвіду необхідно здійснити ряд тривалих підготовчих заходів, основними серед яких мають бути такі:

- стабілізація економічної ситуації в країні;
- підвищення рівня життя населення;
- удосконалення системи соціальних пільг та допомог;
- підвищення рівня правової свідомості та правової культури громадян;
- реформування медичної галузі;
- реформування освітньої галузі на засадах академічної доброчесності;
- зниження рівня безробіття та підвищення рівня заробітної плати;
- постійне вдосконалення національного законодавства у відповідності до європейських стандартів.

Зменшення рівня корупції в Україні можливе лише за умови вивчення та впровадження в загальну практику досвіду провідних європейських країн в сфері боротьби з цим негативним явищем, а передусім, – впровадження політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції, що успішно діють в інших країнах.

#### Список використаної літератури

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. // *Відомості Верховної Ради (ВВР)*, – 2014, № 49. ст. 2056.
2. Берднікова К. *Вдосконалення діючого антикорупційного законодавства та аналіз оновленої системи запобігання і протидії корупції в Україні [Електронний ресурс] / К. Берднікова // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2014. – Вип. 1. – С. 100–103. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU\\_Yur\\_2014\\_1\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKNU_Yur_2014_1_25).*

3. Захарченко В. Ю. Удосконалення законодавства у сфері протидії корупції в Україні [Електронний ресурс] / В. Ю. Захарченко // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. – 2013. – № 1. – С. 3–10. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz\\_2013\\_1\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2013_1_3)
4. Клок О. В. Актуальні проблеми вдосконалення антикорупційного законодавства України [Електронний ресурс] / О. В. Клок. // *Теорія і практика правознавства*. – 2015. – Вип. 1. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2015\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_23)
5. Чепелюк Василь. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] / Всеукраїнське громадське об'єднання «Успішна Україна». Режим доступу : <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html>
6. *Transparency International Ukraine*. Електронний ресурс. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2016/>

Стаття надійшла до редакції 27.09.2017.