

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 342.721-055.2

С. І. Богаченко
аспірант

Національної академії управління

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ
В ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНАХ ВЛАДИ**

Актуальність теми. У багатьох зарубіжних країнах практично у всіх сферах державної діяльності, де розподіляються фінансові чи матеріальні ресурси, мають місце зловживання посадовими особами своїх службових повноважень. У небезпечній ступені криміналізовані кредитно-фінансові, зовнішньоекономічні сфери, область реалізації великих державних пріоритетних програм та інвестиційних проектів. Спостерігається процес зрощування корумпованих чиновників з криміналом, в першу чергу, з організованими злочинними групами. Особливо деструктивна корупція в правоохоронних органах, як інстанціях, які зобов'язані боротися з цим явищем. Суттєву моральну шкоду, яку корупція завдає країні, знижуючи авторитет державної влади і в очах власного народу і за кордоном, що зумовлює звернення до аналізу зарубіжного досвіду і актуалізує дослідження даної проблематики у сучасній науці кримінального права.

Стан наукової розробки проблеми. З урахуванням наявності досить значної кількості публікацій, які зачіпають окремі аспекти боротьби з корупцією, комплексного дослідження зарубіжного досвіду в даному напрямку у кримінально-правових студіях не здійснено. Серед наявних робіт по тематиці корупції як найбільш значущі можна виділити дослідження О.Г. Кальман, О.М. Костенко, І.В. Коруля, А.І. Рибак, К.В. Ростовської, В.М. Трепак, М.І. Хавронюк та багатьох інших. У цих умовах дослідження питань боротьби з корупційними злочинами, вивчення накопиченого досвіду в зарубіжних країнах, світовою спільнотою необхідно для більш послідовного проведення роботи по боротьбі з цим явищем, що є недостатньо дослідженим з урахуванням відсутності комплексних акцентованих розробок.

Мета і завдання статті. Метою даної статті є дослідження досвіду окремих держав у кримінально-правовій протидії корупції в центральних органах влади, завданням статті є узагальнення характерних тенденцій даного досвіду.

Основний матеріал. Серед європейських держав Німеччина є прикладом європейської країни, яка має серйозні досягнення в справі боротьби з

корупцією. Німецькі державні службовці, в тому числі і працівники прокуратури, являють собою зразок чесності, непідкупності, а також відданості своїй справі. У 1997 р. в ФРН вступив в силу Закон про боротьбу з корупцією, і були внесені зміни до Кримінального кодексу Німеччини. В результаті був істотно розширено перелік злочинів, що володіють ознаками корупції:

- обмежують конкуренцію договорів при курсах (§ 298 КК ФРН);
- отримання і давання хабара в господарському обороті (§ 299 КК ФРН);
- отримання вигоди (§ 331 КК ФРН);
- отримання хабара за порушення службових обов'язків (§ 332 КК ФРН);
- обіцянку, пропозицію вигоди, хабарі (§ 333 КК ФРН);
- дача хабара за порушення службових обов'язків (§ 334 КК ФРН) [1, с. 162].

Крім того, в федеральних міністерствах і відомствах німецького уряду були впроваджені антикорупційні заходи, що містяться в спеціальному пакеті документів, що отримав назву «Директива федерального уряду про боротьбу з корупцією в федеральних органах управління» (далі – Директива) [2].

Дані нормативні документи були розроблені Федеральним міністерством внутрішніх справ і діють в Німеччині з 30 липня 2004 до Директиви додаються Кодекс дій проти корупції, а також Методичні вказівки для керівників та керівництва відомства. Головною особливістю Директиви є те, що вона може застосовуватися не тільки до федеральним органам державної влади, а й до юридичним особам публічного або приватного права. В Директиві робиться акцент на проведення в органах державної влади аналізу ризиків особливо схильних до корупції сфер діяльності. При цьому виявлення корупційних ризиків проводиться шляхом використання принципів «Багатьох очей» (участь або спільна перевірка кількома співробітниками або підрозділами) і прозорості. У ст. 4.2. директиви передбачається ротація посадових осіб в особливо схильних до корупції ор-

ганах, причому термін виконання повноважень службовців обмежений п'ятьма роками. Далі, в параграфі 5 Директиви прописується можливість виділення в державних і приватних органах спеціально уповноважених посадових осіб, яким можна було б доручити вирішення наступних антикорупційних завдань: довірче партнерство щодо запобігання корупції; консультування керівництва з питань протидії корупції; інформування працівників про антикорупційних діях; відстеження і оцінка ознак корупції; участь в інформуванні працівників про можливі санкції за вчинення корупційних діянь тощо. Більш того, якщо аналіз ризиків буде показувати високий ступінь схильності корупції організації або органу влади, то Директива передбачає в цьому випадку створення відокремленого структурного підрозділу щодо запобігання корупції [1, с. 162].

В основі правового антикорупційного механізму сучасної Франції діють такі нормативні приписи: заборона урядовим чиновникам поєднувати свою посаду з депутатським або сенатським мандатом і з будь-якою іншою професійною діяльністю в громадському або приватному секторі. Після відставки міністри протягом шести місяців не мають права займати керівні посади в державних або приватних компаніях; відповідно до Статуту про державну службу (редакцій 1946 та 1992 р.) у разі вчинення корупційних дій особа позбавляється всіх привілеїв, включаючи вислугу років, відомчих пенсій тощо; визначення морально-етичним кодексом держслужби непрямого «заступництва» у будь-якій формі і його заборона, що має метою запобігти «поєднання приватних фінансових інтересів з виконанням посадових функцій державного службовця»; постанова уряду країни 1988 р. «Про публікацію актів політичних партій і даних про витрати на проведення виборчих кампаній, про обов'язкове декларування доходів міністрів і парламентаріїв»; Закон «Про фінансування політичних партій» (1990 р.), відповідно до якого введено обмеження на надання коштів, у тому числі на проведення виборчих кампаній політичними партіями від фізичних осіб або підприємств; Закон «Про запобігання корупції та прозорість процедур у державних і приватних організаціях», що передбачає проведення низки заходів, у тому числі створення Центральної служби запобігання корупції, запровадження суворіших і прозоріших правил фінансування політичних партій та передвиборчих кампаній, укладення державних контрактів з метою підвищення прозорості у цій сфері і посилення контролю за діяльністю місцевих органів влади; Закон Сегена 1995 р., що надає Рахунковій палаті право контролювати процес призначення на державну службу. Антикорупційні заходи Франції першочергово спрямовані на контроль діяльності державних службовців всіх рівнів вла-

ди спеціалізованими органами, що мають чіткий розподіл повноважень. Головною вимогою є прозорість процедур у державних і приватних організаціях, їх діяльності та фінансуванні. Підвищена увага приділена звітності політичних партій. Тобто у антикорупційній діяльності Франції центр контролю зміщений у бік діяльності високопосадовців і рішень, що приймаються ними [3, с. 197].

На відміну від Німеччини і Франції, Румунія характеризується найагресивнішою антикорупційною політикою в Європейському Союзі. В 2002 р. було створено Національний антикорупційний директорат Румунії (НАДР) за моделлю Італії, покликаний викривати й розслідувати корупційні правопорушення. До складу НАДР входять 145 прокурорів, 220 поліцейських, 55 спеціалістів у регіонах; 197 осіб відділу технічно-оперативного забезпечення. До підслідності цього органу належать фінансове шахрайство з коштами Євросоюзу, зловживання посадовими обов'язками тощо. У 2014 р. навантаження на 145 прокурорів становило 911 кримінальних справ, до суду направлено провадження щодо 392 осіб, з яких 36 мерів, 35 суддів і прокурорів, 25 юристів, 81 поліцейський та ін. Заморожено рахунки на 200 млн. євро, 30 млн. євро конфісковано. У 2014 р. після повторного звернення Антикорупційного директорату до парламенту Румунії було знято імунітет з одного сенатора, шістьох депутатів, одного міністра та десятих колишніх міністрів [4, с. 3].

Типологія корупційних злочинів є стандартною для всіх країн: незаконне заволодіння майном у результаті зловживання владою або службовим становищем; упередженість під час проведення тендерів (державних закупівель); корупційні схеми працевлаштування; провладний тиск (торгівля впливом); незаконне фінансування партій; шахрайство з державними коштами (залучення їх до комерційної діяльності); захоплення земельних ділянок; одержання хабарів. Національний антикорупційний директорат Румунії є правоохоронним органом. Його функції полягають у кримінальному переслідуванні осіб, які вчинили корупційне правопорушення. Виявлення злочину, відкриття кримінального провадження інколи блокується невизнанням вини обвинуваченим, дефамативною тактикою адвокатів, які спростовують доказову базу, ставлять під сумнів кваліфікацію слідчих та прокурорів, ініціюють призначення численних експертиз тощо. Вказані чинники призводять до зволікання у притягненні до відповідальності винних осіб, поверненні до бюджету незаконно здобутих коштів. Чинне законодавство Румунії передбачає можливість перевірки спадку, залишеного особою, яка підозрювалась у вчиненні корупційних правопорушень, однак не може бути притягнута до відповідальності через її смерть. Незважаючи на те,

що спадкоємці нібито є законними набувачами активів, вони не можуть перешкоджати проведенню розслідування та перевірці джерел походження статків. У разі доведення шахрайського, корупційного походження майна та коштів, воно підлягає конфіскації за загальним правилом. Для вибіркової поточної перевірки державних службовців, співробітників правоохоронних органів на корупційну вразливість допускається «тестова перевірка на доброчесність» (провокація). Такий захід проводиться на підставі ордеру прокурора, його метою є оцінка (моніторинг) ризиків. Групи виконавців діють під прикриттям. Особливу ефективність тестової перевірки румунські фахівці відзначили під час кампанії, скерованої на боротьбу з корупцією на митниці. У такий спосіб були виявлені та притягнені до відповідальності співробітники митної служби на кордоні Румунії з Україною. Операція проводилась уповноваженими особами під виглядом «скеперів», що займаються контрабандою сигарет [5, с. 120].

Окрім румунської ефективної системи кримінально-правової протидії корупції, заслуговує уваги досвід Республіки Польща. Основні нормативні акти, як правова база політики протидії корупції у Польщі приймалися, переважно, починаючи з 2000 р. Сприяла цьому як зазначена Стратегія, так і вимоги ЄС та виконання плану дій щодо членства. В раках розробки антикорупційної політики, величезну увагу поляки звертали на норми міжнародного права та намагались своє законодавство максимально пристосовувати до міжнародних стандартів і процедур. Зокрема, складовою польського законодавства стала Резолюція Ради Європи щодо запобігання та боротьби з корупцією (24 від листопада 1996 р.); Кримінальна конвенція щодо корупції (документ Ради Європи до якого Польща долучилась у січні 1999 р.); Цивільна конвенція щодо корупції (ратифікована Польщею у 2002 р.); Конвенція про відмивання, виявлення та конфіскацію доходів, набутих злочинним шляхом (вступила в силу в квітні 2001 р.); Конвенція Об'єднаних Націй проти корупції (жовтень 2003 р.); Резолюція групи держав проти корупції «GRECO» (від листопада 1997 р.), а також ціла низка конвенцій та рішень Європейського Союзу, пов'язаних із протидією та боротьбою з корупцією. Зокрема, до основних актів слід віднести: Конвенцію про охорону фінансових інтересів Європейської Спільноти (від липня 1995 р.), Конвенцію про запобігання підкупу службових осіб публічної адміністрації (від травня 1997 р.), Рішення Ради ЄС щодо подолання корупції у приватному секторі (від липня 2003 р.) та ін. [6].

Окрім Конституції Республіки Польща та кодексів (кримінального, цивільного), що містять антикорупційні норми, у Польщі прийнято ще

ряд документів: Кодекс етики цивільної служби (11 жовтня 2002 р.), який встановлює стандарти поведінки публічних службовців, Закон «Про право публічних замовлень» (від 29 січня 2004 р.), Кодекс етики цивільної служби (від 11 жовтня 2002 р.), Закон «Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження...» (від 16 листопада 2000 р.) та інші акти, більшість із яких приймалися у проміжку з 2000 по 2004 р. Так одним із чинників успішності політики протидії корупції у сфері публічної адміністрації, на який слід звернути увагу, стало ефективне застосування Закону «Про протидію введенню до фінансового обігу матеріальних засобів нелегального чи невизначеного походження...» [7, с. 720].

Висновки. Таким чином, у зарубіжних країнах більшість систем покарання встановлює майнові санкції, а саме штрафи і / або конфіскацію майна, позбавлення певних прав, включаючи право займати державні посади або певні посади, а також право здійснювати деякі (особливо пов'язані з підприємництвом) види діяльності. Такі санкції, особливо остання, можуть приймати форму припинення дії або відкликання ліцензії, занесення в спеціальні реєстри, тобто виключення з участі в державному конкурсі на отримання замовлень, припинення діяльності компанії аж до наступної її ліквідації. Ці санкції являють собою інтерес, тому що вони мають також прямий превентивний результат і тому становлять наукову перспективу подальших досліджень.

Література

1. Поляков М.М. Европейский опыт борьбы с коррупцией органами исполнительной власти и прокуратуры. *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки*. 2013. Выпуск 2-2. 160-171.
2. Директива Федерального правительства по предупреждению коррупции в федеральной администрации МВД ФРГ от 30 июля 2004 г. URL : www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/RL_russisch.pdf.
3. Трепак В.М. Система заходів антикорупційної діяльності у розвинутих країнах світу. *Публічне право*. 2016. № 1. С. 193-201.
4. Ахтирська Н. Міжнародний досвід боротьби з корупцією як вектор формування національної антикорупційної політики: огляд законодавства Румунії. *Віче*. 2015. № 18. С. 2-5.
5. Ростовська К. В. Міжнародний досвід формування та реалізації антикорупційної політики в інших державах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. Вип. 4. С. 118-122.
6. Raport Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego „Korupcja w Polsce – próba analizy zjawiska” URL : www.ceo.org.pl/binary/file.action?id=77345.
7. Рибак А.І. Державна політика боротьби з корупцією у Польщі: нормативно-інституційний аспект. *Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць / Головний редактор В.М. Вашкевич. К.: ВІР УАН, 2011. Випуск 50. С. 717-725.*

Анотація

Богаченко С. І. Зарубіжний досвід кримінально-правової протидії корупції в центральних органах влади. – Стаття.

У статті досліджено досвід окремих держав у кримінально-правовій протидії корупції в центральних органах влади, узагальнено характерні тенденції даного досвіду. Показано, що у зарубіжних країнах більшість систем покарання встановлює майнові санкції, а саме штрафи і / або конфіскацію майна, позбавлення певних прав, включаючи право займати державні посади або певні посади, а також право здійснювати деякі (особливо пов'язані з підприємництвом) види діяльності. Такі санкції, особливо остання, можуть приймати форму призупинення дії або відкликання ліцензії, занесення в спеціальні реєстри, тобто виключення з участі в державному конкурсі на отримання замовлень, припинення діяльності компанії аж до наступної її ліквідації, дані санкції являють собою інтерес, тому що вони мають також прямий превентивний результат.

Ключові слова: санкції, корупція, кримінально-правова протидія, державна служба.

Аннотация

Богаченко С. И. Зарубежный опыт уголовно-правового противодействия коррупции в центральных органах власти. – Статья.

В статье исследованы опыт отдельных государств в уголовно-правовой противодействия коррупции в центральных органах власти, обобщенно характерные тенденции данного опыта. Показано, что в зарубежных странах большинство систем наказания устанавливает имущественные санкции, а именно штрафы и / или конфискации имущества, лишения определенных прав, включая право занимать государственные

должности или определенные должности, а также право осуществляют некоторые (особенно связанные с предпринимательством) виды деятельности. Такие санкции, особенно последняя, могут принимать форму приостановления действия или отзыва лицензии, занесение в специальные реестры, то есть исключение из участия в государственном конкурсе на получение заказов, прекращение деятельности компании до последующей ее ликвидации, данные санкции представляют собой интерес, так как они имеют также прямой превентивный результат.

Ключевые слова: санкции, коррупция, уголовно-правовое противодействие, государственная служба.

Summary

Bogachenko S. I. Foreign experience in criminal law countering to corruption in central authorities. – Article.

The article examines the experience of individual states in the criminal-legal counteraction to corruption in the central authorities, generalized characteristic tendencies of this experience. It is shown that in foreign countries, most of the systems of punishment establish property sanctions, namely, fines and / or confiscation of property, deprivation of certain rights, including the right to hold public office or certain positions, as well as the right to carry out certain (especially business-related) activities. Such sanctions, especially the latter, can take the form of suspension or revocation of a license, entry into special registers, that is, exclusion from participation in a state competition for obtaining orders, termination of the company's activities until its subsequent liquidation, these sanctions are of interest, since they also have a direct preventive effect.

Key words: sanctions, corruption, criminal-legal counteraction, public service.