

Щорічний Всеукраїнський конкурс
«Кращий державний службовець»
Номінація «Кращий керівник»

Публічний виступ на тему:

**ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ
УКРАЇНИ**

Виконав: Начальник відділу –
головний бухгалтер відділу фінансово-
господарського забезпечення апарату
Коломийської районної державної
адміністрації

Фенин Роман Ярославович

Робоча адреса: 78200, Івано-
Франківська обл., м. Коломия,
вул. Верещинського, 17,
тел. (03433) 47920,
byhgalter_ko@ukr.net

З М І С Т

ВСТУП.....	3
1. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ДОКУМЕНТИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....	5
2. СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ.....	9
ВИСНОВКИ.....	14
ЛІТЕРАТУРА.....	15

ВСТУП

Корупція є невід'ємною рисою державного апарату з моменту його створення, а з кінця XX ст. в умовах поглиблення міждержавних зв'язків та інтеграції національних економік вона набула транснаціонального характеру.

Корупцію було визнано загрозою світового масштабу, боротьба із цим явищем у межах окремих держав стала недостатньо ефективною, тому міжнародне співтовариство почало активно працювати над виробленням універсальних стандартів, спрямованих на запобігання і протидію корупційним проявам, які знайшли своє відображення у низці нормативно-правових актів.

Україна також приєдналась до міжнародного антикорупційного руху, ратифікувавши низку міжнародно-правових документів та розробивши на їх основі національне антикорупційне законодавство.

Проте, як показує практика, донедавна законодавчі акти носили здебільшого не превентивний, а репресивний характер, оскільки спрямовувались на боротьбу з корупцією, а не на запобігання корупційним проявам.

Окрім того, дослідження рівня корумпованості в 2014 році Міжнародною неурядовою організацією боротьби з корупцією Transparency International віднесло Україну до держав із найвищим показником рівня корупції, віддавши їй 142 місце із 175 країн. Громадське суспільство визнало антикорупційну реформу найбільш нагальною в нашій державі, спрямованою на узгодження антикорупційного законодавства з міжнародними, зокрема європейськими стандартами, оскільки цього вимагає і зближення України з Європейським Союзом, і критичний рівень забезпечення ефективної протидії корупції. Саме оновлене антикорупційне законодавство викликає великий інтерес як правовий базис для початку викорінення корупції з державного апарату та стримування її проявів.

Метою виступу є висвітлення основних положень міжнародно-правових актів, які регулюють питання запобігання корупції, та вітчизняного

антикорупційного законодавства, встановлення рівня його відповідності європейським стандартам і вироблення шляхів забезпечення ефективності його регулювання.

1. МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ДОКУМЕНТИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави.

Як відомо, корупція є однією із найнебезпечніших загроз правам людини, демократії, правопорядку, чесності та соціальній справедливості, вона перешкоджає економічному розвитку та загрожує належному і справедливому функціонуванню країн, має негативні фінансові наслідки для громадян, компаній і держав, а також для міжнародних установ.

Одним із основних напрямів у сфері запобігання корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в діяльності державних службовців, а також усунення умов та причин виникнення цих ризиків. При цьому за поширеністю корупційні ризики в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку: не доброчесність державних службовців; виникнення конфлікту інтересів; безконтрольність з боку керівництва; наявність дискреційних повноважень. Тому, під час добору осіб на посаду державного службовця, одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність) [2].

На законодавчому рівні такий термін вживається у законах України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні» [7], «Про запобігання корупції» [6], «Про державну службу» [5].

Зокрема, одним із принципів, відповідно до якого здійснюється державна служба, є принцип доброчесності, суть якого полягає у спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмові державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень.

Сьогодні, в умовах тотальної корупції в Україні, доброчесність є головним інструментом запобігання конфлікту інтересів. Поняття корупції

розглядається як використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення.

Важливо відмітити, що основою формування та розвитку доброчесності на державній службі України є європейські стандарти доброчесності та боротьби з корупцією, визначені у міжнародних договорах і угодах, які ратифіковані Україною. На сьогодні з урахуванням європейських стандартів для забезпечення доброчесної державної служби України застосовують механізми люстрації, запобігання конфлікту інтересів, дотримання етики поведінки, декларування майна, доходів, витрат та зобов'язань фінансового характеру державних службовців. Законом України «Про запобігання корупції» визначено спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. [11].

Слід відмітити, що загальні засади протидії корупції визначено у Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, [10] Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією [3] та Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [1].

Цивільною конвенцією про боротьбу з корупцією, яку Україна ратифікувала у 2005 році, визначено, що кожна Сторона передбачає у своєму внутрішньому законодавстві ефективні засоби правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду. У конвенції визначено поняття «корупція» як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи.

У 2006 році Україною ратифіковано Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173). Зокрема, згідно з Кримінальною конвенцією

про боротьбу з корупцією (ETS 173) метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами, а тому Держави-члени Ради Європи та інші держави, які підписали цю Конвенцію, переконані у необхідності здійснювати у невідкладному порядку спільну кримінальну політику, спрямовану на захист суспільства від корупції, включаючи ухвалення відповідних нормативно-правових актів і вжиття превентивних заходів [11].

Одним з найважливіших і найзмістовніших міжнародно-правових договорів у сфері запобігання корупції є Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003 року, учасниками якої є 167 держав, ратифікована верховною Радою України 18.10.2006 року. Важливість Конвенції ООН проти корупції полягає у створенні теоретичної основи для адаптації національного законодавства та визначенні фундаментальних засад антикорупційної політики держав-учасниць.

Так, норми Конвенції ООН проти корупції передбачають створення спеціального органу (органів), діяльність якого (яких) спрямовується на запобігання та протидію корупції, активну участь представників громадськості в здійсненні заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції, створення кодексу поведінки службових осіб і зміцнення незалежності судової влади, закріплення кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та окреслення корупційних злочинів, встановлення відповідальності юридичних осіб [12].

Крім того, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції встановлено, що запобігати корупції та викорінювати її - це обов'язок усіх держав, а тому кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи:

- розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції (стаття 5);

- забезпечує наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції за допомогою таких засобів, як: проведення політики, згаданої в статті 5 цієї Конвенції, і, у належних випадках, здійснення

нагляду та координації реалізації такої політики; розширення та поширення знань з питань запобігання корупції (стаття 6);

– прагне в належних випадках створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи приймання на роботу, набору, проходження служби, просування по службі та виходу у відставку державних службовців і, в належних випадках, інших державних посадових осіб, які не обираються, які: ґрунтуються на принципах ефективності й прозорості й на таких об'єктивних критеріях, як бездоганність роботи, справедливості і здібності; включають належні процедури підбору й підготовки кадрів для заняття державних посад, які вважаються особливо вразливими з точки зору корупції, і ротації, у належних випадках, таких кадрів на таких посадах; сприяють виплаті належної винагороди й установленню справедливих окладів з урахуванням економічного розвитку Держави-учасниці; сприяють здійсненню освітніх і навчальних програм з метою забезпечення того, що ці особи задовольняють вимоги стосовно правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, а також забезпечують їм спеціалізовану й належну підготовку, щоб поглибити усвідомлення ними ризиків, які пов'язані з корупцією та стосуються виконання ними своїх функцій. Такі програми можуть містити посилення на кодекси або стандарти поведінки у відповідних галузях (стаття 7);

– заохочує непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб, застосовуючи кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій, беручи до уваги Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який міститься в додатку до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї від 12 грудня 1996 року (стаття 8) [11].

Таким чином, європейські стандарти доброчесності спрямовані на захист суспільства від корупції для забезпечення демократії, дотримання прав людини, правопорядку, чесності та соціальної справедливості.

2. СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ

Невідкладна потреба в боротьбі з корупцією в Україні чотири роки тому стала одним із каталізаторів Революції гідності, або Євромайдану.

Відтоді на українському антикорупційному фронті розпочалося кілька реформ, які мають ключове значення. Проте їхня ефективна реалізація і досі не стала реальністю, а конкретні результати залишаються непомітними.

Антикорупційна реформа в Україні стрімко стартувала в 2014 році. Її досягненням на сучасному етапі вважається прийняття антикорупційних законів і внесення змін до деяких нормативно-правових актів, під час прийняття яких було враховано практично всі рекомендації GRECO, VLAP, OECD. Важливим кроком з боку держави слід вважати той факт, що в розробці та підготовці проектів антикорупційного законодавства активну участь брали представники громадськості, оскільки завдяки активним протестам громадян, спрямованим проти свавілля корумпованих чиновників та порушень їхніх прав і свобод, ми не лише спостерігаємо за процесом демократичних перетворень в країні, а й стаємо активними його учасниками [12].

Запобігання корупції – це система регулятивних правовідносин, спрямованих на попередження корупційних проявів у державі шляхом удосконалення правових норм, правових механізмів та заходів державного контролю, направлених на запобігання корупції як явища на різних рівнях.

Сфера боротьби з корупцією – це система правоохоронних, переважно кримінально-правових та адміністративно-правових заходів, спрямованих на притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь, що мають на меті покарання, превенцію протиправних дій.

Наразі у світі існує велика кількість антикорупційних інституцій, які відрізняються одна від одної лише різноманітністю функцій та фактичної діяльності. Досить непросто визначити найбільш ефективну модель запобігання

і протидії корупції. Однак можна встановити основні моделі існуючих органів, а саме:

1. Агентства з боротьби проти корупції в структурі правоохоронних органів (Норвегія, Бельгія, Іспанія, Хорватія, Угорщина). Відповідно до цієї моделі, в органах, які відповідають за виявлення і розслідування корупції, або в органах прокуратури можуть створюватися спеціалізовані управління для запобігання та боротьби з корупцією. В деяких країнах всі три функції об'єднуються в межах одного відомства. Мабуть, ця модель є найпоширенішою в країнах Західної Європи.

2. Агентства з питань запобігання і протидії корупції, які мають правоохоронні повноваження та превентивні функції (Литва, Латвія, Австралія, Аргентина). Така модель є яскравим прикладом комплексного підходу та зосередження в межах одного органу всіх основних функцій із запобігання і боротьби з корупцією (розроблення політики, аналітична діяльність, технічна допомога з питань попередження, взаємодія з громадянським суспільством, інформування, моніторинг, розслідування). Варто зазначити, що в більшості випадків кримінальне переслідування залишається окремою функцією. Цю модель часто пов'язують з Незалежною комісією проти корупції в Гонконзі та Бюро з розслідування корупційної діяльності в Сінгапурі.

3. Окремих органів з превентивною функцією щодо запобігання корупції та правоохоронними повноваженнями з питань протидії корупції (Франція, Албанія). Вказана модель передбачає наявність окремих органів з превентивною функцією для проведення досліджень та аналізу, розроблення і координування політики у сфері боротьби з корупцією, проведення навчання та надання консультацій різним відомствам про ризик корупції, можливі заходи для її попередження, а також правоохоронного органу для протидії корупції.

Українська модель антикорупційних органів

Протягом 2014-2017 рр. державі вдалося здійснити низку визначальних кроків для налагодження ефективної боротьби з корупцією. Новий етап

антикорупційної реформи розпочався з прийняття Верховною Радою України 14.10.2014 року пакету антикорупційних законів та затвердження на законодавчому рівні першої дорожньої карти в антикорупційній сфері. Було прийнято Антикорупційну стратегію, яка визначає систему завдань і заходів щодо зменшення рівня корупції. Стратегія спрямована, зокрема, на створення системи доброчесної та професійної державної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду; усунення корупційних ризиків та вдосконалення системи проведення державних закупівель; подолання корупції в судовій гілці влади й органах кримінальної юстиції; усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційних практик бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції тощо.

З метою вдосконалення антикорупційної системи в Україні протягом останніх 2-х років були створені та розпочали своє функціонування Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Національне агентство з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Одним з ключових інституційних елементів комплексного реформування вітчизняної системи запобігання корупції, відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав, стало створення Національного агентства з питань запобігання корупції. Це окремий, незалежний, превентивний антикорупційний орган, на який покладено завдання щодо формування та моніторингу реалізації антикорупційної політики, координації розробки й виконання державними органами антикорупційних програм, забезпечення дотримання публічними службовцями законодавства щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, правил етичної поведінки, здійснення заходів фінансового контролю та моніторингу способу життя публічних службовців тощо. [13].

З метою подальшого розвитку антикорупційної політики України 25 квітня 2018 року Кабінетом Міністрів України схвалено проект Закону України «Про антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки».

Законопроект був розроблений Національним агентством з питань запобігання корупції з метою визначення комплексу заходів, спрямованих на зниження рівня корупції в Україні та подальше просування антикорупційних ініціатив в державі.

Ще одним важливим документом у сфері запобігання корупції в Україні є прийнятий Верховною Радою України 7 червня 2018 року Закону України «Про Антикорупційний суд». Створення Антикорупційного суду є вимогою до України з боку західних партнерів і Міжнародного валютного фонду, зокрема для отримання наступних траншів кредитів і фінансової допомоги.

На сьогоднішній день Антикорупційні суди є в двох десятках країн. Більшість держав зі списку – високо корумповані країни азійського та африканського регіонів. Це Філіппінські острови, Пакистан, Кенія, Уганда, Палестина та ще ряд країн з високим рівнем злочинності. Серед європейських представників списку – лише Словаччина, Хорватія та Болгарія.

Суди створюють за кількома моделями:

- Першої інстанції (пріоритет у корупційних справах, апеляція у Верховному суді)
- Одноосібні судді (працюють у загальних судах, однак спеціалізуються на справах про корупцію)
- Суди змішаного типу (можуть бути одночасно судами першої інстанції при розгляді найбільш важливих справ про корупцію, апеляційними для решти справ, що розглядаються в місцевих органах)
- Універсальні паралельні суди (виконують функції судів першої інстанції та апеляційних органів)

В Україні планується впровадити першу модель (суд першої інстанції). Зараз вона діє у 8 країнах. [14].

Антикорупційний суд розглядатиме справи, в яких предмет злочину чи заподіяної шкоди щонайменше в 500 разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб (з 1 січня -- це 881 тис. грн).

Однак, як показує досвід, наявність спеціалізованих антикорупційних органів не є запорукою зменшення рівня корупції, адже для ефективної роботи антикорупційних органів, насамперед, необхідно забезпечити їхню інституційну незалежність та фінансову стабільність.

ВИСНОВКИ

Сьогодні міжнародна спільнота докладаеть значних зусиль для боротьби з корупцією, створюючи та вдосконалюючи правові системи запобігання і протидії корупції, адже лише за умови належного врядування та верховенства права можливо досягнути задовільного економічного й соціального розвитку країни.

Нове українське антикорупційне законодавство можна назвати прогресивним щодо попередньої нормативно-правової бази, яка регулювала сферу запобігання і протидії корупційним проявам. На сучасному етапі законодавство з питань запобігання корупції є недостатньо сформованим, проте в цілому враховує положення міжнародно-правових актів та відповідає сформульованим у них міжнародним і європейським стандартам запобігання корупції. Так зроблено рішучі кроки щодо створення прозорої системи публічної служби, спеціалізованих органів у сфері запобігання корупції, активізовано участь громадськості у проведенні антикорупційної реформи, посилено кримінально-правові санкції за корупційні діяння.

Однак цілком вдале законодавче формулювання і закріплення міжнародних антикорупційних стандартів потребує їхнього практичного втілення державою. Цей процес нині відбувається дуже повільно, оскільки відчувається опір елементів старої системи та її небажання реформуватися. Тому громадськості важливо не допустити, щоб процес антикорупційних перетворень не залишився лише в нормах законів, які декларують зміни показово для зарубіжних партнерів нашої держави, а відбувався в державному апараті та спрямовувався на забезпечення зміцнення демократичних засад правової держави в Україні, дотримання прав і свобод її громадян.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Конвенція від 31.10.2003. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU03129.html <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
2. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>
3. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей подання службовими особами декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру у 2016 році : Закон України від 15.03.2016 № 1022-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1022-19>
5. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
8. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>

9. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.
10. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією : Міжнародний документ від 04.11.1999. [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_102.
11. Європейські стандарти доброчесної державної служби / Л.В. Прудиус Національна академія державного управління при Президентові України, Київ, Україна // Аспекти публічного управління.- № 8 (34) серпень 2016.
12. Міжнародні стандарти запобігання корупції та відповідність їм вітчизняного антикорупційного законодавства / Захарчук О.З. // науковий вісник Херсонського державного університету: Серія юридичні науки. – вип. 3. том 2. 2015.
13. Хто має боротися з корупцією? Міжнародні стандарти та успішні моделі антикорупційних систем [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://yur-gazeta.com/golovna/hto-mae-borotися-z-korupcieyu-mizhnarodni-standarti-ta-uspishni-modeli-antikorupciynih-sistem.html>
14. Світовий досвід. Як працює Антикорупційний суд в інших країнах [Електронний ресурс] // Режим доступу : <https://fakty.ictv.ua/ua/ukraine/20180607-svitoviy-dosvit-yak-pratsyuye-antikoruptsiyniy-sud-v-inshyh-krayinah/>