



2-е засідання, Брюссель, 11 лютого 2016 року

Внутрішній звіт про антикорупційні заходи в Європі: сфери діяльності, досвід, інструменти

Проект підготовлений Крістіаном Моосом, членом ЄЕСК

*Немає нічого настільки сильного, чого не можна було б подужати грошима.
Марк Туллій Цицерон*

1. Вступ

- 1.1 Ефективна боротьба з корупцією є важливою основою **реалістичної перспективи членства в ЄС** для цілісної та суверенної **України**. Громадянське суспільство України вже бере досить активну участь у процесі реформ і перетворень, які проходять у надзвичайно важких умовах. У багатьох важливих зацікавлених сторін громадянського суспільства існує величезне бажання викоринити корупцію, яка згубно позначається на повсякденному житті населення України. **Розчарування через корупцію** було однією з ключових причин проведення Євромайдану та, таким чином, однією з причин масових акцій протесту. Незважаючи на анексію Криму Росією та війну з підтримуваними Росією сепаратистами в Донбасі, парламент й уряд продовжують роботу над створенням структур верховенства права та над розробкою заходів боротьби з корупцією. Однак попереду ще багато роботи.
- 1.2 Проте Україна вже прийняла важливі рішення, які можуть стати принциповими для успіху в боротьбі з корупцією. У рамках пакету законодавчих актів, прийнятих 2014 року, 25 січня 2015 року набув чинності **антикорупційний закон**. Перш за все в цьому законі передбачено **антикорупційні правила для державної служби**. Заходи, ужиті в державному та приватному секторах, включають у себе **створення незалежного національного агентства щодо запобігання корупції** зі штатом до 700 співробітників, а також **консультативного органу**, який підзвітний президентові. Ключ до успіху агентства полягає в тому, чи буде воно дійсно **незалежним**. **Лакмусовим папером**, безумовно, є те, як будуть **призначатися керівники цього нового органу**. У період з 2013 до 2015 року також було внесено поправки до Кримінального кодексу, таким чином корупційні правопорушення стали систематично каратися кримінальним законом. Позитивною зміною є те, що після Майдану **громадянське суспільство** стало брати участь у розробці **стратегії боротьби з корупцією**, і ця участь, здається, буде продовжуватися.

- 1.3 Як і раніше, існують **проблеми**, особливо щодо **правил надання імунітету** політикам і суддям. В цій сфері захист від кримінального переслідування є занадто широким. Як і раніше, відсутнє належне законодавство про **фінансування політичних партій**. Необхідно негайно продовжувати оновлення й ефективно впровадження **закону про державну службу**, а також **закону про державні закупівлі**. Для отримання відомостей про додаткові проблемні галузі див. «**Звіт щодо результатів моніторингу ОЕСР**» від 24 березня 2015 року¹.
- 1.4 Ще занадто рано давати **оцінку** антикорупційній політиці України, оскільки реалізацію основних проектів намічено на 2016 рік, а здійснення інших проектів триває ще не достатньо довго. Крім того, Президент України Петро Порошенко сам уже визнавав, що аналогічні органи та заходи виявлялися безуспішними в минулому.
- 1.5 У цій доповіді **основну увагу зосереджено на формах системного та повсюдного придбання неправомірних переваг**. У зв'язку з цим у ній розглядаються факти корупції, щодо яких існують ідентифіковані структурні передумови, оскільки вони перешкоджають будівництву та збереженню конституційної демократії з рівними можливостями для громадян і конкурентоспроможних компаній, а також стосуються поточної ситуації в Україні. Унаслідок цього в доповіді основну увагу приділено **боротьбі зі структурами, які заохочують зловживання владою з боку державних службовців або концентрацію економічної влади**. Ці питання є актуальними не лише для України. Корупція також існує у всіх державах-членах ЄС, хоча в більшості цих країн вона морально засуджується та карається законом. Проте в деяких державах-членах ЄС, як і в Україні, існують системні форми корупції, які визначають **повсякденне життя населення**. Як така **боротьба з корупцією важлива не тільки в контексті зближення України з ЄС**. Сам ЄС повинен зберігати це питання в порядку денному для захисту верховенства права в загальній площині свободи, безпеки та справедливості та в разі потреби домагатися його виконання в співпраці з урядами.
- 1.6 У попередніх **висновках ЄЕСК** представляв Європейському союзу конкретні настанови. Особливу увагу необхідно приділити **ініціативному висновку за пропозиціями по боротьбі з корупцією**, затвердженому 16 вересня 2015 року², у якому заявляється про те, що «громадяни мають право на верховенство права, раціональне управління та державні послуги, вільні від корупції». Подальші рекомендації щодо антикорупційних заходів також пропонувалися в ініціативному висновку, ухваленому 19 вересня 2012 року³. У ньому йдеться серед іншого, що боротьба з корупцією є «мірилом прозорості та якості нового управління в законодавчих і державних інститутах, а також у сфері державних послуг». У цьому

¹ Організація економічного співробітництва та розвитку. Антикорупційні реформи в Україні. Третій раунд моніторингу Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією, прийнятого на засіданні Мережі по боротьбі з корупцією 24 березня 2015 року.

² Висновок «Fighting corruption in the EU: meeting business and civil society concerns» (CCMI/ 132).

³ Висновок «Civil society's role in combating corruption in the southern Mediterranean countries» (REX/353).

висновку ЄЕСК закликає ЄС «узяти на себе зобов'язання, зокрема вимагати від своїх партнерів поваги до ідеологічного та релігійного різноманіття, свободи преси, незалежності судової влади, рівних можливостей для чоловіків і жінок і свободи зібрань». ЄЕСК регулярно висловлює свою думку щодо пакетів законодавчих документів ЄС, пов'язаних з конкретними заходами по боротьбі з корупцією.

- 1.7 У доповіді Комісії ЄС по боротьбі з корупцією Раді та Європейському Парламенту від 3 лютого 2014 року,⁴ заснованому серед іншого на роботі **Ради Європи й ОЕСР**⁵, було отримано цінні результати, що стосуються корупції в державах-членах і «заходів щодо її запобігання та боротьби з нею». За даними Комісії, в усьому ЄС результати **«незадовільні»**. Друга доповідь ЄС про корупцію повинна бути опублікована 2016 року. У доповідях ЄС про корупцію підкреслюється, що не існує **універсального рішення**, і вжиті заходи завжди повинні індивідуально оцінюватися в політичному, економічному та культурному контексті відповідних держав-членів. Нещодавні **опитування «Євробарометра»** демонструють високий ступінь подібності з **індексом сприйняття корупції Transparency International**.
- 1.8 Цей внутрішній звіт є продовженням попередньої роботи Комітету. У ньому виконуються рекомендації Комітету про те, що це питання необхідно також піднімати у сфері зовнішніх зв'язків. У ньому зроблено спробу відштовхуватися від результатів і рекомендацій із висновку «Боротьба з корупцією в ЄС. Рішення проблем комерційних структур і громадянського суспільства», та, зокрема, зазначити **напрямки діяльності**, які мають першорядне значення для встановлення в Україні демократичного, конкурентоспроможного ладу, заснованого на верховенстві права. Доповідь присвячена **аналітичному огляду європейського досвіду**, у тому числі заходам по боротьбі з корупцією, а також **виявленню конкретних і корисних інструментів** для України. Недавні конкретні зміни в окремих державах-членах згадуються тільки як приклад через обмежений обсяг.
- 1.9 **Стосовно України** існує шість особливо важливих аспектів, які рівною мірою мають ключове значення для подолання повсюдної корупції в Україні. З корупцією можна ефективно впоратися шляхом забезпечення: 1) такої організації держави, яка забезпечувала б **систему стримувань і противаг** шляхом поділу та блокування повноважень; 2) **професійної етики в державному секторі**; 3) **незалежності судової влади**; 4) **свободи та плюралізму преси**, як четвертої влади; 5) **деконцентрації економічної влади** та її впливу на політику; й 6) **активного громадянського суспільства**, розвиток якого, проте, значною мірою залежить від попередніх аспектів.
- 1.10 **Розвиток демократії та верховенства права в Україні** та скорочення системної корупції можливі тільки в разі строгого дотримання всіх цих шести умов. Це має особливе значення для економіки, оскільки корупція знижує потенціал зростання

⁴ СОМ (2014) 38 остаточна редакція.

⁵ Група країн Ради Європи по боротьбі з корупцією (ГРЕКО) та ОЕСР.

внаслідок **нераціонального розподілу ресурсів**. Це не означає, що в ЄС також не існує серйозних проблем з корупцією; зовсім навпаки, по-перше, тому, що корупція завжди існує там, де є гроші, а **гроші та влада** йдуть у парі. Однак важливо, щоб пов'язані з корупцією злочини могли виявлятися **вільною пресою**, розслідуватися **незалежними прокурорами**, а злочинцям виносився вирок **незалежними судьями**. По-друге, в окремих державах-членах ЄС також існують значні проблеми, крім іншого, з верховенством права. За наявності цих шести елементів можна як мінімум стримувати системну корупцію, яка впливає на повсякденне життя всього населення.

- 1.11 Таким чином, у цій доповіді виявлено **структурні передумови для здійснення ефективних заходів по боротьбі з корупцією**. Тут першорядне значення має створення інститутів, які мають імунітет до системної корупції або які активно протидіють їй. М'які **антикорупційні заходи**, такі як правила корпоративного управління або етичні кодекси, є здебільшого неефективними за відсутності вищезазначених структурних умов, тобто цих шести аспектів, або за наявності серйозних недоліків у цих сферах.
- 1.12 **Відносини між активним громадянським суспільством і дієвими державними та недержавними інститутами** з погляду вищезазначених шести аспектів, які зрештою пов'язані з поділом влади й економічної системи, є взаємними. Вони зазнають обопільного впливу.

2. Терміни

- 2.1 Під **корупцією** відповідно до попереднього визначення Комітету та Конвенції ООН проти корупції (КПК ООН) у широкому сенсі розуміються **«будь-які зловживання владою заради особистої користі»⁶**. Тут необхідно провести відмінність між окремими ситуативними випадками надання або одержання неправомірної переваги як порушення стандартів, які характеризуються як злочинні та в принципі також підлягають покаранню, та **системним повсюдним наданням або отриманням необґрунтованих переваг**, прояв яких у якості де-факто безкарної загальноновживаної практики викликано помилками уряду. Цю ситуацію також можна назвати **побутовою корупцією**.
- 2.2 Перша форма корупції, тобто окремі випадки ситуативного отримання необґрунтованих переваг, існує в усьому світі, у тому числі в Європейському союзі. **Побутова корупція** зазвичай існує в державах, у яких спостерігається часткова або повна їх недієздатність, чи там, де внаслідок недемократичних відносин у владі корупція використовується або допускається як спосіб **цементування влади**. На жаль, така ситуація досі спостерігається в окремих країнах ЄС, а в деяких випадках вона переважає.

⁶

КПК ООН: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf.

2.3 У своєму **ініціативному висновку REX/353** ЄЕСК описав різні форми системної корупції, у тому числі корупцію «масову», «інституційну» та «договірну», а також корупцію як *доконаний факт*.

2.4 У **боротьбі з корупцією** необхідно усвідомлювати різницю між **профілактичними заходами** для обмеження корупції та **відповідними заходами** для її покарання. Цю доповідь присвячено профілактичним заходам, а саме тим, які стосуються структурних передумов, для того щоб не допустити виникнення **побутової корупції**.

3. **Поле діяльності в боротьбі з корупцією**

3.1 Ключем до боротьби з корупцією є наступне: а) **конституція й організація держави**; б) **державна служба**; в) **судова влада**; г) **медійний ландшафт**; д) **економічний лад** і е) **громадянське суспільство**.

а) Корупція стає системною в першу чергу, коли організація держави дозволяє зловживання владою. **Демократія та верховенство права** є найкращим захистом від зловживання владою, оскільки вони накладають обмеження на владу держави та її представників за допомогою обмежених у часі мандатів, верховенства права, а також посадових осіб, контроль за якими здійснюється вільно обраними законодавчими органами, тобто за допомогою дієвого **поділу влади**, яким би чином він не здійснювався.

Велике значення має **юридично обов'язкова рамкова система основних прав**, що забезпечує ефективний захист основних прав. Обмеження політичної влади законодавчим шляхом включає в себе серед іншого **закони про політичні партії**, що забезпечують прозорість фінансування партій. Це стосується і юридично обов'язкової прозорості партійних пожертвувань й іншої матеріальної/нематеріальної допомоги політичним партіям і державним установам.

б) У **державній службі**, тобто державній адміністрації в рамках виконавчої влади, необхідно прийняти правові норми, які будуть перешкоджати зловживанню владою з боку посадових осіб. До них відносяться ефективні **санкції**, а саме заходи із закону про цивільну службу, дисциплінарного та кримінального законодавства, а також **кодекс етичної поведінки**. Однак ефективні санкції повинні застосовуватися не тільки до посадових осіб, які зловживають своїм становищем, а й до політиків.

Крім закону про систему державної служби та кримінальних санкцій, важливо, щоб **зарплата державним службовцям** була розрахована таким чином, щоб вони не залежали від додаткових доходів або «подарунків» для забезпечення нормального рівня життя в країні. Тому державним службовцям повинен бути забезпечений належний рівень заробітної плати та пільг. Виплати посадовим особам повинні бути прозорими. Однак викликає сумнів, чи необхідно державним службовцям **розкривати інформацію про свої активи**, які вони могли отримати в спадок або з

власних доходів чоловіка/дружини, і чи потрібен сумісний з верховенством права контроль за способом життя державних службовців.

- c) Необхідною передумовою для боротьби з корупцією є **незалежна судова влада**. Корупція є повсюдною там, де самі судді не нехтують хабарами. Органи прокуратури повинні бути політично незалежними, а адвокати повинні мати можливість представляти своїх клієнтів без неналежного впливу та відповідно до закону. Коротше кажучи, **держава повинна діяти в рамках закону і верховенство права** має бути повністю дотримано.
- d) Важливе значення для демократії та верховенства права мають гарантії **свободи преси**. **Плюралізм преси** не захищається в якості основного права. Проте він з різних причин має дуже велике значення та, на жаль, знаходиться під загрозою в деяких регіонах ЄС, у той час як в Україні він тільки створюється. Плюралізм преси забезпечує проведення журналістських розслідувань на всіх рівнях влади. Без нього **свобода преси** також одразу **наражається на небезпеку** не обов'язково внаслідок державних заходів, а, скоріше, через недобросовісний економічний тиск і вплив. Це також може бути наслідком того, що посадові особи на додаток до своїх обов'язків мають ще й економічну владу.

«**Четверта влада**» може проводити розслідування там, де їх не можуть або не мають право вести слідчі податкових або інших правоохоронних органів з різних, у деяких випадках обґрунтованих причин. Розслідувальна журналістика, якій не потрібно боятися відкритого тиску або прихованої помсти з боку державних органів або економічно впливових осіб, має велике значення для виявлення зловживання службовим становищем і владою й тому виступає як високоефективний захист проти системної корупції. У зв'язку з цим уражає, що саме те, що повинно розвиватися в Україні з допомогою ЄС, знаходиться в серйозній небезпеці в державах-членах ЄС, таких як **Польща й Угорщина**.

- e) **Зловживання економічною владою** є не тільки важливою причиною виникнення окремих випадків корупції; воно також може стати причиною появи корупційних мереж, які систематично підривають верховенство права. У зв'язку з цим особливу увагу необхідно звернути на **антимонопольну** частину закону про захист конкуренції. Відповідні органи влади повинні мати можливість діяти самостійно. **Етичні стандарти** можуть служити захистом від надання й отримання неправомірних переваг у комерційній діяльності й таким чином захистити її. Однак **правила корпоративного управління**, такого роду є неефективними, якщо **ринок** не **організований** належним чином або якщо в структурі економіки проявляються слабкі сторони.

Зокрема, **малі та середні підприємства (МСП)**, які є основою диверсифікованої, гнучкої та інноваційної економіки, можуть успішно розвиватися тільки за відсутності **зловживань правилами діяльності на ринку та владою**

монополістичними або олігополістичними структурами або — що є фундаментальною проблемою в разі України⁷ — галузевими **олігархічними структурами**. Тому робота по зміцненню МСП повинна починатися з підготовки **закону про захист конкуренції та організації ринку**. Вирішальне значення для розвитку МСП мають не тільки умови та джерела фінансування, а й політичні та економічні умови, у яких МСП будуть існувати після їх створення.

Корупція швидко стає поширеною **формою зловживання владою** там, де економіка формується кількома **домінуючими суб'єктами на ринку**, які мають надзвичайно тісні зв'язки з політикою. Таким чином, скорочуються можливості конкуренції та створення інноваційних МСП.

Навіть **соціальний діалог**, який у цілому має тільки позитивні конотації, не застрахований від зловживань шляхом надання й отримання неправомірних переваг. Соціальний діалог є важливою частиною демократичного ладу та **засобом автоматичної стабілізації** суспільства. Проте для нього необхідні **етичні та правові норми**, які ефективно перешкоджають «підкупу» представників працівників роботодавцем. Соціальні партнери повинні домовитися про загальні стандарти, які є обов'язковими та можуть бути перевірені, але при цьому не слід ставити під сумнів їх **самостійність**.

- f) **Активне громадянське суспільство** має ефект імунізації проти корупції. Воно формується незліченними волонтерами, задіяними на цивільному рівні в різноманітних асоціаціях. Це суспільство стежить за тим, що робить держава, а також критикує економічну владу. Це сприяє створенню стримувань і противаг, активної участі, а також допомагає запобігти поширенню мережі корумпованих зв'язків.

Активне громадянське суспільство **не позбавлене власних необхідних попередніх умов**. Воно може успішно розвиватися тільки там, де згадані аспекти реалізуються на інституційному рівні та гарантуються і де державна влада забезпечує можливості для розвитку. Фундаментальне право створення асоціацій відбивається не тільки в самій **свободі створення асоціацій**, але й в **законі про асоціації**.

- 3.2 Боротьба з корупцією також може бути використана для отримання користі. Можливі **зловживання антикорупційними** заходами з метою усунення політичних опонентів. В авторитарних державах звинувачення в хабарництві є одним з найбільш ефективних засобів боротьби з опозиційними силами або конкурентами в рамках існуючої структури влади. Цей аспект може заслуговувати згадки в контексті стабільності молодих демократій.

7

В останні роки олігархам удалося зміцнити свої позиції в Україні. Як сьогодні, так і в минулому особи, що займали найвищі посади в державній владі, є і були олігархами. 2006 року на частку 30 найбагатших людей України доводилося 44% валового внутрішнього продукту (ВВП); 2011 року — понад 50%. Див. *Neue Zürcher Zeitung*, 28.12.2011.

4. Проблеми в Європейському союзі

- 4.1 Останні опитування організації «Євробарометр» про **сприйняття корупції** серед населення⁸ показали, що три чверті респондентів вважають корупцію поширеним явищем у своїй країні. Найпростішим способом отримання ряду державних послуг часто є хабарництво та зв'язки. Опитування проводилися не в Україні, а навпаки в ЄС. Деякі країни ЄС **мають дуже погані показники у відповідних рейтингах**⁹.
- 4.2 Необхідно боротися з корупцією у всіх **державах-членах ЄС**. У деяких південних і південно-східних державах-членах корупція є серйозною проблемою, яка загрожує демократії, верховенству права й економічному процвітання. Це стосується не тільки нових держав-членів ЄС, але також і держав-засновників Європейського економічного співтовариства, що систематично відбивається, зокрема, в індексі сприйняття корупції Transparency International.
- 4.3 **Імунітет політиків** не повинен захищати їх від кримінального переслідування. Коли висувують кримінальні звинувачення, необхідно забезпечити можливість зняття імунітету шляхом демократичних законних процедур. У деяких державах-членах ЄС правила, що стосуються імунітету, занадто широкі.
- 4.4 Деякі країни ЄС, зокрема ті, у яких здійснюються програми фінансової допомоги, почали реалізацію **антикорупційних програм**. Тим не менш вони не мають єдиних стандартів. У Європейському союзі відсутні **обов'язкові загальні стандарти щодо запобігання корупції та боротьби з нею**, навіть незважаючи на те що в «Європейському семестрі» містяться рекомендації стосовно цього.
- 4.5 У більшості держав-членів ЄС відсутні ефективні **правила поведінки для політиків і партій**. У деяких державах-членах ЄС після зміни уряду проводиться заміна великої частини державної служби. Створювана таким чином серед державних службовців залежність від осіб, які приймають рішення, є потенційним шлюзом для корупційних дій.
- 4.6 У доповіді Європейського союзу по боротьбі з корупцією від 3 лютого 2014 року¹⁰ встановлено, що в деяких державах-членах ЄС відсутній **кодекс державних службовців**, які з державного сектору переходять у комерційні структури. Така ситуація в більшості держав-членів ЄС¹¹.

8 Special Eurobarometer 397, лютий 2014 року.

9 Див. індекс сприйняття корупції Transparency International:
<http://www.transparency.org/cpi2015?gclid=CKrpuvTnzsoCFSEIwwod-UABIQ>.

10 СОМ (2014) 38 остаточна редакція.

11 Такий стан справ, наприклад, у Німеччині, де останнім часом багато політиків переходять у комерційну сферу. Голова Асоціації державних службовців Німеччини (dbb) Клаус Даудерштадт підтримав оцінку Комісії та закликав до створення більш чітких правил для чиновників з метою усунення конфлікту інтересів із самого початку. Див. dbb euorathemen січень/лютий 2014 р., с. 8 (німецькою).

- 4.7 Обов'язковим має бути розкриття інформації про **побічні доходи політиків**. До **державних службовців** й інших адміністративних співробітників щодо побічних доходів також повинні застосовуватися суворі обмеження та чіткі правила. Аналогічно повинні існувати чіткі правила, що забороняють приймати подарунки або інші цінності, що перевищують *мінімальний* поріг.
- 4.8 У деяких державах-членах ЄС робота **державних службовців** оплачується порівняно погано за національними стандартами, унаслідок чого чиновники стають більш схильні до **корупції**. Достатня винагорода та пільги водночас із професійними та кримінальними санкціями є важливим фактором у запобіганні хабарництва серед державних службовців.
- 4.9 **Державні закупівлі** є сферою, особливо схильною до корупції в окремих державах-членах ЄС. За даними Комісії Європейського союзу, кількість завершених судових процесів мізерна, кількість обвинувальних вироків незначна, а стримуючі санкції незадовільні. Корисним може бути виявлення **галузей** як у політиці, так і в управлінні, які **особливо схильні до корупції**, і надання конкретних гарантій, таких як **транспарентність і заходи з поточного контролю**. Це стосується, наприклад, сфери **будівельного права**, а також **закону про закупівлі**.
- 4.10 У багатьох державах-членах ЄС відсутні належні правові норми щодо **захисту осіб, які вчиняють службові викриття**. Якщо співробітники, які перебувають на державній службі або в приватному бізнесі, привертають увагу до порушень і надають докази конкретних випадків неправомірних дій, вони повинні бути впевнені в тому, що це не спричинить для них ніяких негативних наслідків. Конвенція ООН проти корупції (КПК ООН) наказує захищати осіб, які вчиняють викриття.
- 4.11 У принципі, **суди та прокурори** у всіх країнах ЄС повинні бути вільні від політичного впливу. На жаль, так справа стоїть не скрізь. Там, де судова система не є незалежною, спеціальні **антикорупційні відомства** не допомагають проти хабарництва й отримання неправомірних переваг. Незалежна судова влада є необхідною попередньою умовою.
- 4.12 В окремих державах-членах ЄС деякі сфери політики та/або бізнесу пов'язані з **організованою злочинністю**. Це надзвичайно ускладнює боротьбу з корупцією.
- 4.13 У деяких державах-членах ЄС відсутні **податкові бар'єри** проти хабарництва. Наприклад, тільки 1999 року німецьким компаніям було заборонено вдаватися до хабарів, для того щоб отримувати контракти за кордоном. Раніше ці «корисні витрати» могло бути включено в податок як комерційні.
- 4.14 **Соціальний діалог** є наріжним каменем демократії. Проте тут також повинні бути правила, застосовні в рамках вільного обговорення умов колективного договору, який є захистом від зловживання владою або службовим становищем. Проблемою в окремих випадках можуть стати **представники профспілок, які хочуть стати роботодавцями**.

У зв'язку з цим для вільних від корупції виробничих відносин і справжнього представництва інтересів працівників життєво необхідна незалежність профспілок.

4.15 Неприпустимо безсилля на європейському рівні. Європейській комісії повинна бути забезпечена можливість уведення санкцій проти держав-членів, які недостатньо борються з корупцією, наприклад, шляхом **припинення фінансування**.

5. Зміни та прогрес в окремих державах-членах ЄС

5.1 У **Німеччині** на початку 2015 року почалися законодавчі процедури по федеральному закону про **боротьбу з корупцією в сфері охорони здоров'я**. Буде внесено на розгляд нові види **кримінальних злочинів за давання й отримання хабарів у секторі охорони здоров'я**. У цьому секторі з оборотом у багато мільярдів євро та зі складною взаємодією між медичними працівниками, медичними страховими агентами та фармацевтичною промисловістю існує безліч можливостей для недобросовісної поведінки, навіть у такій країні, як Німеччина, яка займає відносно хороше місце в міжнародному індексі сприйняття корупції. Уряд Німеччини бажає скоротити кількість таких можливостей. Як і раніше, існує проблема **періоду охолодження** для державних посадових осіб і політиків, які мають намір перейти в приватний сектор. У Німеччині в останні роки стався ряд випадків, які підняли питання про **неупередженість політичних рішень**. Німеччина має позитивний досвід роботи з **антикорупційними агентствами на федеральному рівні**.

5.2 У **Франції** внаслідок **корупційних скандалів** за участю провідних політиків лунають заклики до підвищення ефективності заходів по боротьбі з корупцією. Ще на початку 2013 року Президент Олланд оголосив про **нові антикорупційні закони**. У своїй першій доповіді про корупцію в лютому 2014 року Європейська Комісія піддала Францію критиці, зокрема за малу кількість обвинувальних вироків у порівнянні з числом зафіксованих випадків корупції. Франція займає лише 26 місце в індексі сприйняття корупції. Восени 2015 року уряд запропонував новий закон про боротьбу з корупцією, який повинен бути прийнятий 2016 року. Він включає в себе заміну національної Центральної служби щодо попередження корупції (SCPC) на новий **компетентний орган, уповноважений проводити розслідування**.

5.3 **Італія** є однією з країн з найвищим рівнем корупції в ЄС. Після тих років, коли при владі перебував уряд Берлусконі — періоду розчарування в боротьбі з корупцією, — уряд Італії прийняв ряд важливих **антикорупційних законів**. 2012 року, за часів перехідного уряду Маріо Монті, був прийнятий **закон**, який зробив кримінальне право істотно жорсткішим, зокрема щодо широко розповсюдженого **кумівства** та корупції серед приватних осіб, а також створив заходи щодо захисту **осіб, які вчиняють службові викриття**, особливо державних службовців, які викривають правопорушення, пов'язані з корупцією. В Італії корупція, як і раніше, залишається проблемою, яка потребує вирішення. Однак уряд, що прийшов на зміну Берлусконі, цим займається. З

весни 2014 року діє **новий антикорупційний орган**. Цей орган очолює слідчий суддя зі значним досвідом по **боротьбі з італійською мафією**.

- 5.4 В Іспанії восени 2014 року **органи прокуратури по боротьбі з корупцією** разом із Громадянської гвардією розкрили **велику корупційну мережу за участю місцевих політиків, чиновників і бізнесменів**. Цей скандал, що пролунав по всій країні, торкнувся навіть правлячої Народної партії та королівської сім'ї. Хоча виявлені злочини були жахливими та мали істотний вплив на загальні вибори, що відбулися наприкінці 2015 року, створення незалежного спеціалізованого органу прокуратури довело свою цінність і сприяло зміцненню верховенства права в країні. **Судова система Іспанії** вживає заходів проти корупції за значної **підтримки суспільної свідомості**.
- 5.5 **Греція** також включилася в боротьбу з корупцією. Уряд усвідомлює, що може покласти край кризі, тільки якщо впорається з широко розповсюдженим кумівством. На початку 2015 року уряд увів посаду **міністра по боротьбі з корупцією**, хоча ще незрозуміло, чи зможе велике політичне значення, яке надається цій ролі, утілитися в ефективні дії. Як і раніше, у терміновому порядку необхідне проведення **судових реформ** з метою зміцнення незалежності судів і забезпечення ефективності та дієвості процедур, наприклад **сучасний, стійкий до корупції закон про державну службу**, який, зокрема, не передбачає недобросовісного впливу на процес вибору. Поки що незрозуміло, чи буде достатньо цих реформ.
- 5.6 Вельми позитивним прикладом ефективних заходів по боротьбі з корупцією є **Швеція**. Тут 2012 року був нарешті прийнятий **закон про боротьбу з корупцією**. Запобігання корупції в Скандинавських країнах не обмежується виключно заходами кримінального права. **Корпоративна відповідальність** важлива не тільки в суспільній дискусії, а й об'єктивно існує в більшості підприємств Швеції. Ще одна причина, через яку Швеція домоглася таких успіхів стосовно цього, полягає в тому, що вона практично ідеально виконує системні **необхідні попередні умови для запобігання корупції**. Законодавчий орган Швеції розробляє антикорупційне законодавство в тісній співпраці з **ЄС, ООН й ОЕСР** і забезпечує чітке здійснення міжнародних і наднаціональних угод і керівних принципів.
6. **Висновки та рекомендації**
- 6.1 Системна повсюдна корупція значною мірою залежить від політичної системи й організаційної структури держави. Існує **значний взаємозв'язок між структурою держави та рівнем корупції**. З цього погляду першорядне значення має **громадянська служба як прояв держави** стосовно громадськості та бізнесу. Чим слабші демократія, верховенство права та громадянське суспільство, тим більше ризик появи корумпованих політиків і державних службовців.

- 6.2 **Створення спеціалізованих органів прокуратури**, тобто громадських правоохоронних органів, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією, є корисним інструментом для боротьби з нею.
- 6.3 Рада має відмовитися від вузького мислення та сприяти **виробленню узгодженого визначення терміна «державний службовець»**, так щоб кримінальна відповідальність посадових осіб за корупційні правопорушення могла визначатися у всій Європі обов'язковими положеннями, як це передбачене Європейською комісією¹².
- 6.4 На європейському рівні має бути створено чіткі **правила про період охолодження для представників влади**, політиків і вищих державних службовців, які бажають піти зі своєї посади в приватний сектор. Ці мінімальні стандарти в державах-членах повинні підкріплюватися законом про державну службу або кримінальним правом, а Комісія повинна нести відповідальність за контроль над їх дотриманням. Доцільним представляється **трирічний період охолодження**, запропонований Transparency International. Також було б корисно прийняти ці правила для таких країн, як Україна, де здійснюється процес зближення з Європейським союзом.
- 6.5 Наприклад, державний сектор у Німеччині та Франції протягом багатьох десятиліть був відносно несприйнятливий до корупції. Як у Німеччині, так і у Франції **закон про державну службу** складено таким чином, що **побутової корупції** з боку державних службовців майже не існує, оскільки вона не виправдовує ризику довічної втрати роботи та дуже хорошої пенсії. Проте також можливі позитивні стимулюючі чинники. Нідерланди активно сприяли створенню **культури професійної етики у своїй державній службі**. Міністерством внутрішніх справ Нідерландів було створено національне управління з питань професійної етики¹³.
- 6.6 Боротьба з корупцією має вестися на всіх рівнях влади. **Управління з будівництва та закупівель** особливо схильне до корупції, оскільки воно пов'язано з великими інвестиціями. Тому особливе значення має місцевий рівень. Відповідно до законодавства про місцеве самоврядування повинні застосовуватися чіткі правила щодо **державних закупівель** з метою забезпечення прозорості процедур і рівності підходу до учасників тендерів. Ефективний захист від неправомірного використання грошей платників податків може забезпечити належне впровадження в національне законодавство **закону про закупівлі та конкуренцію**, а також **принципів чесності ОЕСР у галузі державних закупівель**. Проте в законодавстві ЄС у зв'язку з цим не повинні переслідуватися будь-які додаткові цілі економічної політики. Прозорості сприяють **електронні закупівлі**.
- 6.7 Для дієвої держави, заснованої на верховенстві права, доцільним є **створення незалежних регіональних і міжрегіональних антикорупційних органів**.

¹² Див. COM (2014) 38, остаточна редакція, с. 10.

¹³ <http://www.integriteitoverheid.nl/international/international.html>.

Представники громадськості та компаній можуть у конфіденційному порядку звертатися до чиновників, які займаються боротьбою з корупцією, якщо є бажання привернути увагу до випадків корупції. Чиновники, що займаються боротьбою з корупцією, забезпечують захист осіб, які вчиняють викриття, ретельно розглядають такі випадки і, якщо підозра підтверджується, передають справу до компетентних судових органів. Також доцільним може бути створення **антикорупційних платформ**¹⁴ в інтернеті. Проте необхідно домогтися того, щоб захист анонімності не створював можливості для кляузництва та наклепу.

- 6.8 Ефективні **органи безпеки та фінансового управління** з достатньою кількістю персоналу й технічних ресурсів для розслідування випадків підозри в ухилянні від сплати податків дуже важливі для виявлення не тільки випадків порушення податкового законодавства й ухилення від сплати податків, а й випадків **відмивання грошей**, які часто тісно пов'язані з хабарництвом.
- 6.9 **Сектор охорони здоров'я** особливо схильний до корупції. Важливі гарантії надаються за допомогою ефективної конкуренції в приватному секторі та незалежних контрольних механізмів, які не повинні бути засновані виключно на добровільному саморегулюванні.
- 6.10 **Закони про конкуренцію та боротьбу з монополією** повинні регулюватися й інституційно підтримуватися таким чином, щоб протидіяти **монополії та олігополії**. Уряд і політики не повинні залежати від суб'єктів економічної діяльності — як юридичних, так і фізичних осіб.
- 6.11 Як зазначалося в доповіді про корупцію Комісії Європейського союзу 2011 року та повторно 2014 року, необхідно ефективно впроваджувати **Рамкове рішення Ради про боротьбі з корупцією в приватному секторі**¹⁵. За оцінками Комісії, щороку в ЄС сума хабарів становить близько 120 млрд євро.
- 6.12 На національному рівні за прикладом Європейського союзу має бути створено **реєстри лобі та транспарентності**.
- 6.13 Стосовно національних **соціальних діалогів**, а також **участі працівників в управлінні підприємством** повинні також застосовуватися **етичні кодекси**, що перешкоджають корупції. До представників працівників повинні застосовуватися **періоди охолодження**, так само як і до політиків, для того щоб запобігти можливості «підкупу». Фінансування профспілок роботодавцями (жовті профспілки) має бути заборонено.

14 Така платформа існує в німецькій землі Нижньої Саксонії з 2003 року та вважається дуже успішною.

15 COM (2011) 309 остаточна редакція, друга доповідь «Report based on Article 9 of Council Framework Decision 2003/568/JHA», 6 червня 2011 року.

6.14 Виявленню скандальних випадків хабарництва та комерційних структур, які заохочують корупцію, таких як компанії «поштові скриньки», сприяють **міжнародні неурядові організації**, такі як британська НУО Global Witness, Tax Justice Network, Global Financial Integrity, а також Transparency International¹⁶ водночас із **критично налаштованою громадськістю та вільним і плюралістичним медійним пейзажем**. Зокрема, суб'єкти політики та громадянського суспільства прагнуть знайти в цих й інших **НУО громадянського суспільства** важливих союзників з метою забезпечення ефективності боротьби своєї держави з корупцією.

16

Див. Андреас Цилке «Die Neue Unterwelt» (*The New Underworld*), Süddeutsche Zeitung, 08.04.2014 (німецькою).