

4. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» №7 від 20.05.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.
6. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. / Е.Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
7. Івановська А.М. Юридична природа актів Конституційного Суду України / А.М. Івановська // Університетські наукові записки. – 2005. – № 4. – С. 42–50.
8. Тесленко М.В. Правова природа актів Конституційного Суду України / М.В. Тесленко // Право України. – 2000. – № 2. – С. 6–9.
9. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права / Р.З. Лившиц // Судебная практика как источник права. – М. : Изд-во РАН Института государства и права, 1997. – С. 3–15.
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 р. №3477-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 30. – Ст. 260.
11. Дроздов О.М. Джерела кримінально-процесуального права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 – 12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза / О.М. Дроздов. – Харків : Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2004 – 25 с.
12. Сердюк В.В. Правовий статус Верховного Суду України в системі судової влади : дис. ... док. юрид. наук : 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура / В.В. Сердюк. – К. : Національна юридична академія ім. Я. Мудрого, 2009. – 402 с.

УДК 342.9

ДІДЕНКО І.В.

ДОСВІД США В СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ПРИБРИМАННІ ПОДАРУНКІВ

У статті розкрито нормативно-правове регулювання корупційних проявів у сфері державної служби. Зокрема, наведений порядок обмежень та заборон для посадових осіб при регулюванні конфлікту інтересів через систему правил отримання дарунків державними службовцями.

Ключові слова: подарунок, конфлікт інтересів, державний службовець, етичні принципи, лобіст, іноземний агент.

В статье раскрыто нормативно-правовое регулирование коррупционных проявлений в сфере государственной службы. В частности, показан порядок ограничений и запретов для должностных лиц при регулировании конфликта интересов через систему правил получения подарков государственными служащими.

Ключевые слова: подарок, конфликт интересов, государственный служащий, этические принципы, лоббист, иностранный агент.

In article deals with legal regulation of corruption in the civil service. In particular, given the order of restrictions and prohibitions for public officials in regulating conflicts of interest through the rules for receiving of gifts public servants.

Key words: gift, conflict of interest, public servant, ethical principles, lobbyists, foreign agents.

Вступ. Корупція та її прояви у вигляді корупційних злочинів у сфері кримінального права та правопорушень, пов'язаних з корупцією у галузі адміністративного права, вже давно стала звичайним явищем на геополітичній арені світу.

Корупція в державному і приватному секторах набула значного розвитку, глибоко пустивши коріння у всі сфери суспільно-політичного життя. Часто найгірші прецеденти корупції трапляються в політичній кон'юнктурі.

Більше половини респондентів опитування 2016 року вважали, що корупція збільшилася за останні три роки, з найбільшим зростанням, що цікаво, згідно з даними респондентів Європейського Союзу (приріст становив 73%) та Північної Америки (приріст – 67%) [1].

Багато країн почали створювати регіональні коаліції по боротьбі з корупцією та ініціативи прозорості та ряд міжнародних організацій з антикорупційними ініціативами.

Зокрема, в США дієвим засобом боротьби з корупцією є ЗМІ, які використовують програми тактичного та стратегічного характеру, що мають вирішальне значення для протидії проявам хабарництва, клептократії, фаворитизму та іншим видам корупційних діянь. Без комплексного підходу всі такі спроби не будуть ефективними.

Найкращою практикою попередження та запобігання конфлікту інтересів як корупційного прояву є ефективна система профілактики такого конфлікту, яка, відповідно до досвіду багатьох країн ЄС та США, складається з правил етичної поведінки державних службовців. Комітетом США з етики встановлена низка правил обмежень для високопосадовців, що полягає в забороні одержання подарунків, суміщення посад та отримання привілеїв в інтересах лобістів та іноземних агентів.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити особливості дії механізму протидії корупції в США, охарактеризувати ключові позиції федерального законодавства та з'ясувати критерії запобігання та протидії виникнення конфліктів інтересів через правила етичної поведінки високопосадовців США.

Результати дослідження. У США на фоні постійного зростання ризику вчинення корупційних злочинів відбулося формування цілого апарату протидії корупційним проявам у державницькому секторі. Зважаючи на багатовекторність корупції, увагу варто зосередити на конфлікті інтересів як ситуації, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який, хоча і не обов'язково, призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

Так, досить широким та законодавчо обґрунтованим є механізм отримання подарунків у США, що, в свою чергу, безпосередньо пов'язано з етичними правилами поведінки державних службовців та має пряме відношення до причин виникнення конфлікту інтересів.

Найважливішими особливостями форми боротьби з корупцією є поступове перетворення корупції в масштабне соціально-економічне та політичне явище загалом та в кримінальний злочин проти держави, зокрема. Основною формування і розвитку механізму боротьби з корупцією є правове регулювання цього механізму, діяльність виконавчих структур держави, а також незмінність соціальної спрямованості.

Так, для посадовців існує ряд обмежень, відображених у відповідних актах, до яких належить Кодекс етики урядової служби. Останній пред'являє до посадовців ряд вимог:

- 1) ставити відданість моральним принципам і державі вище відданості особам, партії або державним органам;
- 2) виконувати Конституцію, закони США, постанови органів влади і ніколи не підтримувати тих, хто ухиляється від їх виконання;
- 3) працювати весь трудовий день за встановлену плату, докладаючи необхідних зусиль і думки для виконання своїх обов'язків;
- 4) знаходити і застосовувати найбільш ефективні і економічні способи вирішення поставлених завдань;
- 5) ніколи не вдаватися до дискримінації, надаючи будь-кому спеціальні блага або привілеї як за винагороду, так і без нього, не брати для себе і своєї сім'ї блага або подарунки за обставин, які можуть бути витлумачені як вплив на виконання посадових обов'язків;
- 6) не давати ніяких обіцянок, що стосуються посадових обов'язків, оскільки державний службовець не може виступати як приватна особа при виконанні державної посади;
- 7) не вступати ні прямо, ні побічно в комерційні відносини з Урядом, якщо це суперечить сумлінному виконанню посадових обов'язків;
- 8) ніколи не використовувати конфіденційну і службову інформацію для отримання особистої вигоди;

9) розкривати випадки корупції при їх виявленні;

10) дотримуватися цих принципів, усвідомлюючи, що державна посада є вираженням суспільної довіри [2].

Крім цього закону, був виданий наказ США № 12731 «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату», який доповнив його. Ці принципи були поширені не тільки на чиновників вищого рангу і на рядових держслужбовців [3]. Стежать за дотриманням цих правил, як правило, спеціально створені комісії, які здійснюють службове розслідування.

Такі комісії передбачають накладення на чиновників таких заходів впливу: часткова або повна дискваліфікація; переміщення на нижчу посаду; пропозиція припинити «конфліктні» фінансові зв'язки; також можливе притягнення до кримінальної відповідальності.

Найбільше загроз виникає у зв'язку з регулюванням порядку отримання подарунків державними службовцями. Відповідно до законодавства США, термін «подарунок» означає грошові суми, прихильність, знижки, розваги, гостинність, кредит, відмову від вчинення певних дій або інший елемент, який має грошову цінність [1].

Тому під цим поняттям розуміють послуги, навчання, транспорт, проживання і харчування, що надаються в натуральній формі, або придбання квитка для подорожі або поїздки, передоплати або відшкодування після понесених витрат.

Відповідно, коли державному службовцю, посадовій особі або співробітнику запропоновано певний предмет, послуга або що-небудь інше, він повинен спочатку визначити, чи має предмет грошову вартість. Після проведення цієї процедури особа може прийняти його тільки відповідно до Правил отримання подарунків, навіть якщо особа отримала подарунок без висування вимог.

Також обмеження щодо отримання подарунку не застосовуються до будь-якого предмету, за який особою сплачено його ринкову вартість. Таким чином, може бути невідповідний подарунок тоді, коли, наприклад, державний службовець продає нерухомість за ціну меншу, ніж її ринкова вартість, або отримує більше, ніж ринкова вартість при продажу майна. Також може бути невідповідним подарунок, коли особа отримує кредит за відсотковою ставкою нижче ринкової, або коли високопосадовцю компенсують витрати в кількості більшій, ніж вартість послуг, що надаються.

За певних обставин подарунок члену сім'ї державного службовця, члена Сенату чи палати представників буде вважатися подарунком посадовій особі, і до нього повинні будуть застосовуватися певні обмеження. Такого роду подарунком предмет може бути при наявності двох обставин:

– він подарований за відома і за мовчазної згоди державного службовця або особи з числа його штату;

– державний службовець або особа з числа його штату мають «підставу вважати, що подарунок був даний через власне службове становище».

Згідно із загальним правилом, жоден член Конгресу, державний службовець чи співробітник його штату не повинні свідомо приймати подарунки, за винятком випадків, передбачених Правилами отримання подарунків.

Член Сенату, державний службовець чи співробітник його штату не можуть приймати будь-який подарунок від лобіста, іноземного агента або іншої юридичної особи, в якій працюють ці особи, якщо цей подарунок не відноситься до винятків.

Проте лобісти та іноземні агенти ніколи не можуть дарувати подарунки як вияв особистої гостинності або внеску до фонду видатків на юридичні послуги. Лобістам та іноземним агентам також забороняється робити внески в благодійні фонди, які підтримуються або контролюються членом Сенату, посадовою особою або працівником його штату, якщо тільки це благодійний внесок, а не гонорар.

Член Сенату, державний службовець чи співробітник його штату можуть приймати будь-який подарунок, крім готівки, або грошовий еквівалент якого (наприклад, подарункові карти) менший 50 доларів за умови, що джерело подарунку не є лобістом, іноземним агентом або юридичною особою, в якій працюють ці особи. Сумарна вартість такого дарунку в рік не повинна перевищувати 100 доларів.

Подарунок, що дарується члену сім'ї чи близькому родичу зазначених вище осіб, підлягають перевірці відповідно до Правил отримання подарунків тільки тоді, коли член Сенату, державний службовець чи працівник штату погоджуються прийняти його і мають причину вірити, що цей подарунок був зроблений у зв'язку із його службовим становищем. Такого роду подарунок може бути прийнятий в порядку виключення, за умови повідомлення про нього у фінансовій декларації особи [4].

Також державний службовець має певні обмеження щодо отримання доходів від займання посад за сумісництвом, розмір яких не повинен перевищувати 15% за посадою окладу. Це обмеження поширюється на посадових осіб всіх гілок влади, за винятком членів Сенату США. Посадові особи, які призначаються президентом США, взагалі не можуть отримувати «дохід протягом всього терміну служби за послуги і діяльність, що виходить за рамки безпосередніх службових обов'язків». Що стосується колишніх державних службовців, то обмеження їх ділової діяльності діє протягом двох років після відставки. Їм забороняється виконувати представницькі функції при вирішенні органами виконавчої влади конкретних справ, які відносилися до компетенції цього державного службовця протягом року, що передусе припиненню його служби. Що стосується звільнених, то дворічна заборона поширюється і на колишніх службовців, які не повинні підтримувати контакти з колишнім місцем роботи, не можуть представляти будь-які інтереси з будь-якого питання перед тим відомством, в якому вони служили, або будь-яким державним службовцям цього відомства.

Так, що стосується державних службовців, то сенатори США, а також співробітники його апарату, не повинні приймати подарунки від приватних фізичних та юридичних осіб, які можуть виявитися зацікавленими в схваленні Сенатом конкретних законів, якщо вартість подарунків протягом календарного року сукупно перевищує 100 доларів. Подарунки, що мають значення менше, ніж 10 доларів, не враховують до річної сукупної вартості дарунка.

Вартість подарунків, одержаних посадовою особою з інших джерел (виключаючи з числа родичів та членів сім'ї) протягом календарного року, не повинна перевищувати в сукупності 300 доларів. Закон про етику накладає обмеження на оплату приватними особами подарунків у формі поїздок та подорожей. Сенат встановив ліміт в три дні (і дві ночі) для поїздок всередині країни і в сім днів (і шість ночей) – для поїздок за кордон. Ці обмеження поширюються також і на членів сімей сенаторів.

Комітет Сенату США з етики встановив заборону для отримання відшкодування поїздок та подорожей від імені іноземного агента та лобіста. Для того, щоб прийняти оплачувану поїздку в приватних інтересах, кожен державний службовець повинен отримати письмову згоду від Комітету, при цьому представивши повний пакет подорожі за 30 днів до початку поїздки.

Член палати представників Конгресу США має право отримувати подарунки протягом календарного року загальною вартістю не більше 250 доларів з одного джерела. Таке обмеження поширюється і на співробітників його апарату. При цьому кожен подарунок, включаючи подарунки подружжю посадових осіб, «справедлива ринкова ціна» якого перевищує 100 доларів, повинен декларуватися. Ці обмеження поширюються на всі подарунки, крім подарунків від членів сім'ї та родичів.

Для інших категорій державних службовців також існують обмеження на отримання подарунків. Державний службовець і його дружина (чоловік) можуть протягом календарного року прийняти подарунки, ціна яких в сукупності не перевищує 100 доларів. Отримавши подарунок вище допустимої вартості, державний службовець зобов'язаний протягом 60 днів здати його до відповідного органу свого відомства [5].

Нормативно-правовий механізм США передбачає покарання за отримання і надання винагороди за послуги, що входять до компетенції державного службовця. Привілеї та винагороди різного характеру державний службовець має право отримати лише від уряду. Відповідальність за порушення цієї норми настає у вигляді штрафу або позбавлення волі до двох років, або за сукупністю покарань. До корупційних злочинів належать також угоди між будь-якими особами з проханням працевлаштування на федеральну державну службу, вимога грошей або майнових благ або їх отримання для сприяння у влаштуванні на державну службу [6].

Особа притягується до кримінальної відповідальності у виді позбавленням волі на один рік або штрафом у розмірі необхідної або отриманої суми, або поєднанням обох видів покарання.

Нормативно-правове регулювання боротьби з корупцією в США носить системний характер. Воно складається також з правових актів, що регламентують лобістську, банківську, біржову та інші види діяльності.

Важливим кроком в цьому напрямку є відсутність імунітетів для посадових осіб в США. Будь-який чиновник, включаючи президента, конгресменів і сенаторів, може бути притягнутий до кримінальної відповідальності, хоча і в особливому порядку, після відсторонення його від посади.

Ще однією характерною ознакою є притягнення до кримінальної відповідальності, що застосовується не тільки до фізичних, а й юридичних осіб. Відповідальність за підкуп несуть тільки службовці компанії, в інтересах якої здійснюється підкуп.

Закон встановлює кримінальну відповідальність за корупцію федеральних державних службовців і посадовий підкуп керівників комерційних організацій за хабарництво, здирицтво з використанням посадових повноважень, службове підроблення, підкуп суддів і свідків, незаконні банківські операції та інші посадові злочини.

Кримінально караним в США є саме отримання грошей посадовою особою або службовцем США від інших осіб і виплата таких винагород приватними особами та організаціями, тобто загальний підкуп без зв'язку з будь-якими конкретними діями чи бездіяльністю посадової особи або службовця. За порушення цього правила встановлено відповідальність до п'яти років позбавлення волі, або штраф у розмірі отриманої суми, або те й інше разом [6].

Крім того, для того щоб стимулювати працівників державного апарату виявляти факти корупції в організаціях, де вони працюють, і повідомляти про них компетентним особам в США, прийнятий Акт про захист інформаторів (The Whistleblower Protection Act) [7].

Висновки. Таким чином, в США існує велика кількість заборон, пов'язаних з отриманням дарунків, заняттям посад та джерелами отримання доходів, які в сукупності утворюють нормативний звід Правил отримання подарунків, Кодекс етичної поведінки державних службовців, а також керівні Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців державного апарату. Як показує практика, в США головним засобом попередження виникнення конфлікту інтересів серед посадових осіб виступають саме задекларовані правила поведінки та етико-моральні засади діяльності посадовців, зокрема вражають детальністю загальні Правила отримання дарунків. В Україні актуальною є необхідність створення нормативного зводу власних правил, які б могли охопити правила поведінки державних службовців як суб'єктів декларування під час виконання ними посадових обов'язків.

Список використаних джерел:

1. Офіційний сайт TransparencyInternational [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/>
2. Code of ethics for government service : Passed by the Congress of the United States on July 11, 1958 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://searchworks.stanford.edu/view/9143561>
3. Наказ Президента США від 17 жовтня 1990 р. № 12731 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.whitehouse.gov/president/text/order/index.html
4. House Ethics Manual [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/2008_House_Ethics_Manual.pdf
5. Senate Ethics Manual. Select Committee on Ethics. United States Senate. – 108th Congress 1st Session – 2003. – p. 542.
6. U.S. Code § 201 – Bribery of public official and witnesses [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/201>
7. Glazer M.P. & Glazer P.M. Whistleblowers: exposing corruption in government & industry / M.P. Glazer. – Lexington, KY, 2014. – 286 p.
8. Робертс Р.Н. Этика Белого Дома: история запретов на злоупотребление служебным положением / Правительственная этика, деловая этика, медицинская этика: [рефератив. сборник] – М., 1993. – 87 с.