



# ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННЫМ ПРОЯВЛЕНИЯМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫМИ СРЕДСТВАМИ И ВОЗМОЖНОСТИ ЕЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ УКРАИНЫ

Екатерина ХРОМОВА,  
аспирант

Харьковского национального университета внутренних дел

## Summary

The author of article has defined features to counteract administrative and legal means of corruption manifestations in European Union countries, has analyzed experience of Germany and UK in developing effective mechanisms to combat corruption in system of state administration, which can be useful for Ukraine. It is emphasized that features of administrative and legal measures to counteract corruption in German by prosecutor's office agencies are composed of a set of legislative, organizational, personnel foundations based on high moral standards, which make it impossible to abuse official position by public officials. Administrative and legal measures of counteracting corruption in France are due to efficient activities of Central Service for Combating Corruption and effective anti-corruption legislation of France.

**Key words:** corruption manifestations, administrative and legal means, anti-corruption legislation, prosecutor's office agencies.

## Аннотация

В статье определены особенности противодействия административно-правовыми средствами коррупционным проявлениям в странах Европейского Союза, проанализирован опыт Германии, Великобритании по разработке эффективных механизмов борьбы с коррупцией в системе государственного управления, который может быть полезным для Украины. Подчеркивается, что особенности административно-правовых мер противодействия коррупции в Германии органами прокуратуры состоят из комплекса законодательных, организационных, кадровых основ, базирующихся на высоких нравственных нормах, которые делают невозможным злоупотребление со стороны государственного служащего своим должностным положением. Административно-правовые меры противодействия коррупции во Франции обусловлены эффективной деятельностью Центральной службы по борьбе с коррупцией и действенным антикоррупционным законодательством Франции.

**Ключевые слова:** коррупционные проявления, административно-правовые средства, антикоррупционное законодательство, органы прокуратуры.

**Постановка проблемы.** В современной Украине вопросы противодействия коррупционным проявлениям стоят достаточно остро. Поэтому чрезвычайно важно изучение положительного современного опыта применения административно-правовых средств по противодействию коррупционным проявлениям в странах мира. Эти знания позволят сформировать представление об основах эффективной антикоррупционной стратегии для органов прокуратуры, об организации взаимодействия органов прокуратуры и общественности, о проведении общественного контроля, о строгой подотчетности работников органов прокуратуры.

**Актуальность темы исследования.** Вопросы противодействия коррупционным проявлениям в нашем государстве и зарубежный опыт рассматривали такие ученые, как М.В. Грищенко, А.А. Дульский, А.З. Солдат, Д. Заброда, А.Г. Кальман, Ю.Я. Касараба, В.Ю. Кобринский, С.Ф. Константинов, Б. В. Романюк, Т.И. Чернявская и др. Однако зарубежному опыту про-

тиводействия коррупционным проявлениям административно-правовыми мерами в трудах наших исследователей внимание не уделялось. Поэтому изучение и переосмысление успешного опыта стран, которые побороли такое негативное явление, как коррупция, важно для украинской науки.

**Целью статьи** является анализ нормативно-правовых актов зарубежных стран и научных публикаций в периодических изданиях и интернет-ресурсах, которые освещают административно-правовые меры противодействия коррупционным проявлениям.

**Изложение основного материала.** В Украине совершенствование административно-правовых средств в деятельности органов прокуратуры является ключевым фактором по формированию современного подхода к вопросам борьбы с коррупционными проявлениями. В сложившихся обстоятельствах модернизации административно-правовых средств может помочь обобщение опыта зарубежных стран с целью применения его в Украине. Примеры опыта высокоэффективного

подхода к преобразованиям административно-правовых средств противодействия коррупционным проявлениям характерны для многих стран мира и не зависят от политического строя или уровня экономического развития. Анализ зарубежного опыта противодействия коррупционным проявлениям органами прокуратуры позволяет сделать вывод о том, что успех административно-правовых средств противодействия коррупции в Украине зависит от уровня их научной обоснованности, степени взвешенности государственного регулирования по вертикальной подотчетности в органах прокуратуры, наличия механизмов контроля.

Опыт развитых стран показывает объективную необходимость наличия в стране административно-правовых средств противодействия коррупционным проявлениям, как органического элемента общей системы управления государством. Поэтому от их совершенства и эффективности в деятельности органов прокуратуры в этой сфере в значительной степени зависит эффективность функционирования го-



сударства в целом. Во многих странах удалось создать такие административно-правовые механизмы, которые ограничили влияние коррупции масштабами, не представляющими серьезной опасности для нормального функционирования государственного аппарата.

К странам, которые создали эффективный механизм противодействия коррупционерам, можно отнести: Финляндию, Данию, Новую Зеландию, Исландию, Сингапур, Швецию, Канаду, Нидерланды, Люксембург, Норвегию, Австралию, Швейцарию, Великобританию, Австрию, Израиль, США, Чили, Ирландию, Германию и др. Все они имеют некоторые особенности в организации антикоррупционной деятельности, но общими для них являются: усилия по организации активного противодействия коррупционным проявлениям, прилагаемые системой государственных органов; создание действенной правовой базы; привлечение к противодействию коррупционным проявлениям общественных организаций; активное взаимодействие государственных органов противодействия коррупционным проявлениям с общественными организациями.

Анализ изученной литературы позволяет сделать вывод, что наименее коррумпированной страной в мире является Финляндия. Такой правопорядок в государстве достигнут благодаря соблюдению административно-правовых принципов: принципа высокого правосознания (сущность которого сводится к взаимодействию права, гражданского общества, традиций и ценностей нации); принципа правовой культуры (состоящего в ориентированности нации в действующем законодательстве, которое обеспечивает правомерную деятельность граждан. Образованные люди, зная действующие законы, могут самостоятельно делать выводы о том, как работает общество и как учитываются его интересы. Следующим принципом является принцип самоуправления, который состоит в выборности местных администраций. В Финляндии есть муниципалитеты, население которых составляет всего 200 человек, но у них есть самоуправление.

Финляндия относится к тем европейским странам, где отсутствуют специальные антикоррупционные органы.

Их роль выполняют канцлер юстиции и парламентский омбудсмен. Они контролируют деятельность публичной власти. В частности, в их обязанности входит наблюдение за законностью действий правительства и президента. Распределение полномочий осуществляется по договоренности [1]. Несмотря на отсутствие специальных антикоррупционных органов и законов, ряд довольно непрозрачных норм в законодательстве, провоцирующих риск возникновения политической коррупции в системе государственной службы, общие принципы открытости, транспарентности и гласности государственного управления считаются главными в деятельности публичных служб в Финляндии [2, с. 21]. Следует признать, что наименее пораженной политической коррупцией в Евросоюзе эту страну делает в большей степени не влияние европейских коммунитарных норм, а прозрачность национального государственного управления, существенный уровень политической культуры должностных лиц, значительная общественная активность (ее роль исполняют в Финляндии СМИ), а также высокое доверие граждан к органам власти.

Следует подчеркнуть, что опыт Финляндии внедрен Федеративной Республикой Германии (ФРГ), но с учетом собственных особенностей. Административно-правовые меры противодействия коррупции в Федеративной Республике Германии (ФРГ) находят свое выражение в выполнении следующих задач: во-первых, эффективная деятельность государственных институтов ФРГ в сфере противодействия коррупции. К ним относятся специализированные прокуратуры по борьбе с коррупцией, которые являются структурным элементом министерства юстиции. То есть, в Федеративной Республике Германии специализированные прокуратуры по борьбе с коррупцией выполняют роль специализированного антикоррупционного органа, создание которого предусмотрено в международных антикоррупционных конвенциях [3].

Во-вторых, задача беспристрастного и справедливого выполнения государственных служащими обязанностей на благо всего общества. Для государственных служащих предусмотрена полная личная ответственность

за правомерность своих действий по выполнению служебных обязанностей. После окончания срока службы государственный служащий должен держать в тайне сведения и факты, относящиеся к его служебной деятельности. Без разрешения государственный служащий не имеет права давать показания или делать заявления по фактам и сведениям, составляющим тайну его служебной деятельности даже в суде. Соответствующее разрешение дает руководитель службы или руководитель службы с последнего места работы. Информацию для прессы может давать только уполномоченный государственный служащий правления или учреждения.

В-третьих, наличие социальных гарантий для государственных служащих. Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются в Германии соответствующим государственным содержанием и другими выплатами, гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места и продвижение по службе, а также достойный уровень жизни. В Германии для другой работы государственного служащего, кроме службы, требуется предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Разрешения не требуется только для: принятия опекуна, ухода за больным или немощным, реализации обязанностей по выполнению завещания, реализации свободной профессии, управления собственным имуществом, деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях. Государственные служащие, по закону, не могут заниматься никакой предпринимательской деятельностью лично, через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления наблюдательного совета или в другом органе, обществе или предприятии любой другой правовой формы [4, с. 111].

В-четвертых, законодательное регулирование порядка совместительства государственных служащих. Федеральное правительство путем принятия постановлений, имеющих законодательную силу, определяет порядок совместительства для государственных служащих. В таких постановлениях определяется, какая деятельность рассматривается, как государственная



служба, или приравнивается к ней; имеет ли государственный служащий право получать вознаграждение за деятельность не по основному месту работы; какие категории государственных служащих обязаны получать разрешение и т. д. Например, в соответствии с постановлением правительства от 12 ноября 1987 г. побочным является любая деятельность, которая не входит в основной круг обязанностей, независимо от того, осуществляется ли она по месту службы или вне ее. Выполнение различных почетных обязанностей не считается побочной деятельностью. Вознаграждением за побочную деятельность считается любая денежная сумма или любые материальные преимущества.

В-пятых, задача признания приоритета служебных интересов. Если при прекращении служебных правоотношений государственный служащий занимается работой, которая связана с его служебной деятельностью (в последние пять лет перед окончанием службы), он должен заявить об этом по месту последней службы. Его трудовая деятельность должна быть запрещена, если есть опасения, что она наносит ущерб служебным интересам. Запрет выносится последней высшей служебной инстанцией государственного служащего и теряет силу по истечении пяти лет с момента окончания служебных правоотношений.

В-шестых, задача уничтожения материальной, прежде всего, финансовой базы преступных группировок. Это достигается двумя путями: конфискационным (конфискация имущества) и созданием надлежащей правовой базы для предотвращения отмывания «грязных» денег. Банковские учреждения обязаны предоставлять правоохранительным органам информацию об операциях с деньгами в размере более 20 тысяч евро при условии, что эта информация будет использоваться исключительно для расследования. В данном случае Германия идет путем введения иностранного опыта, в частности израильского. Его суть заключается в том, что фирма, которая включена в такой реестр, лишается права выполнять любые государственные заказы, становится объектом более пристального внимания правоохранительных органов.

Седьмое, эффективность общественности в борьбе с коррупцией. В частности, ведомство уголовной полиции федеральной земли Нижняя Саксония внедрило прием анонимных сообщений от граждан об экономических преступлениях. Такое решение было принято по результатам пилотного проекта, в ходе которого за четыре месяца до вышеупомянутого спецподразделения, который состоит всего из 9 работников прокуратуры и 33 полицейских, поступило 184 сообщения. Уголовные дела были открыты в 124 случаях, из которых 30% касается дел о коррупции.

Следует отметить, что особенности административно-правовых мер противодействия коррупции в Германии органами прокуратуры состоят из комплекса законодательных, организационных, кадровых основ, базирующихся на высоких нравственных нормах, и делают невозможным злоупотребление со стороны государственного служащего своим должностным положением.

Примером комплексной борьбы с коррупцией является антикоррупционная стратегия Нидерландов, которая включает такие административно-правовые меры, как: постоянная отчетность и гласность по выявлению коррупции и обсуждение последствий – наказание за коррупционные действия; ежегодно министр внутренних дел докладывает парламенту о выявленных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, причастных к коррупции; разработка системы мониторинга возможных мест возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях, строгого контроля за деятельностью лиц, которые там работают; создание системы прав и обязанностей должностных лиц по определению меры ответственности за нарушение должностной этики и коррупционные проявления; основной мерой наказания за коррупционные действия является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба, например, пенсионного и социального обслуживания; во всех организациях, в частности в министерствах, имеются службы внутренней безопасности, обязанностью которых является регистрация и выявление ошибок чиновников, их на-

меренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений [5, с. 158].

Интересный опыт противодействия коррупции административно-правовыми средствами представлен Францией, поскольку там действует специализированный орган – Центральная служба по борьбе с коррупцией. На нее возложены такие важные функции, как централизация информации, необходимой для предупреждения (обнаружения) фактов активной и пассивной коррупции, злоупотребления служебным положением как со стороны государственных служащих, так и частных лиц, взяточничества, действий в корыстных целях, также оказания помощи судебно-следственным органам в случаях их обращений о предоставлении информации, свидетельствующей о фактах правонарушений. Центральная служба информирует прокурора республики о проведении расследования [6]. Заслуживает внимания то, что действующее законодательство этой страны включает целый ряд нормативных актов, направленных на противодействие коррупции, прежде всего, связанных с финансовыми злоупотреблениями. Во Франции действует специальный реестр высоких государственных чиновников (министры, депутаты). Перед вступлением в должность все они должны подать отчет о материальном состоянии своим и ближайшим родственникам. В отчет записываются сведения о недвижимости, ценные бумаги, акции, банковские счета. Эти данные подробно проверяются специальной государственной комиссией. Если комиссия признает отчет государственного деятеля неполным или ложным, то к нему могут быть применены самые суровые санкции [7, с. 222]. Итак, административно-правовые меры противодействия коррупции во Франции обусловлены эффективной деятельностью Центральной службы по борьбе с коррупцией и действенным антикоррупционным законодательством Франции, где закреплены основные запреты: во-первых, запрет депутату парламента давать советы или получать (прямо или косвенно) вознаграждение под предлогом участия в исследовательском контракте; во-вторых, запрет депутату в период действия его мандата начинать



профессиональную частную деятельность, которой он до своего избрания не занимался; в-третьих, объявлен несовместимым мандат депутата с функциями члена Кабинета президента или Совета министров.

Обращаясь к законодательству Великобритании по борьбе с коррупцией, необходимо подчеркнуть две особенности. Первая – это сравнительно древний возраст принятия многих нормативных актов антикоррупционной направленности. В течение больших промежутков времени эти акты действуют, практически не претерпев изменений. Второе отличие – это сравнительно «мягкие» санкции за совершение коррупционных правонарушений. Попытаемся назвать особенности, присущие административно-правовым мерам борьбы с коррупцией Великобритании: первое, продолжается совершенствование законодательства в сфере борьбы с коррупцией, поскольку оно является достаточно разветвленным, нормы материального права, касающиеся правоотношений, возникающих вследствие совершения теми или иными должностными лицами коррупционных действий, могут находиться в различных актах, что создает сложность его применения правоохранительными органами Великобритании. МВД Великобритании внесло на рассмотрение заинтересованных министерств и ведомств Великобритании законопроект о борьбе с коррупцией. Обновленный законопроект обобщает предыдущее антикоррупционное законодательство, и среди прочего отменяет парламентский иммунитет от ответственности за деяния, содержащие признаки коррупционных. Второе, эффективный административный контроль за государственными служащими. Третье, наличие действенного независимого консультативного органа при правительстве Великобритании непосредственно отслеживает коррупционные процессы – Комитет по стандартам публичной сферы (англ. Committee on Standards in Public Life), другое название – Комитет Нолана, который был основан в октябре 1994 года. Комитет Нолана свою деятельность сосредоточил на основных участках общественной жизни, которые вызывают наибольшую обеспокоенность обще-

ственности: это члены парламента, которые работают консультантами фирм, стремящихся влиять на государственную политику; это бывшие министры и другие должностные лица, которые работают в тех отраслях промышленности, регулированием которых перед тем занимались в правительстве, и другие аспекты общественной жизни [8, с. 15]. Четвертое, высокая правовая культура граждан и устоявшиеся традиции профессиональной этики государственной службы. В определенной степени такое отношение общества к коррупции можно считать образцовым. Пятое, особенности в определении ответственности за коррупционные деяния. В случае, когда ответственность за правонарушения предполагается парламентским актом, то наказание в виде лишения свободы или штрафа, как правило, устанавливается этим актом в виде определенного или максимально-го размера или срока. Если таких указаний нет, это означает, что суд самостоятельно определяет размер штрафа или срок лишения свободы. Шестое, субъектами коррупционных правонарушений в Великобритании являются, так называемые, публичные должностные лица, хотя в определенных случаях ими могут быть и другие государственные служащие и любые лица, в том же числе и юридические [9].

**Выводы.** Приведенные выше административно-правовые средства борьбы с коррупцией в зарубежных странах могут быть положены в основу успешной деятельности органов прокуратуры в Украине по преодолению указанных проблем, а внедрение положительного зарубежного опыта, особенно при отсутствии собственного реально действующего административно-правового механизма противодействия коррупции. С целью усиления административно-правового противодействия коррупции в Украине следует максимально использовать механизмы, применяемые в развитых странах, которые позволили ограничить коррупцию масштабами, не угрожающими общественному развитию. Для этого нужна твердая политическая воля высшего руководства государства, которое личным поведением и образом жизни демонстрирует честность, порядочность и стремление побороть это явление. Необходимо также общее

понимание политической и управленческой элитой того, что принятие только одного, даже идеального закона не решает проблемы, должно быть задействовано много других рычагов: политических, экономических, социальных, культурных, этических, моральных и других. То есть, только комплекс мер может ограничить такое явление, как коррупция. В этом же направлении не менее важную роль могут сыграть структуры гражданского общества, как для усиления контроля деятельности органов власти и управления, так и для повышения уровня правосознания и культуры граждан. Именно структуры гражданского общества должны прививать, воспитывать в социуме неприемлемое отношение к коррупции, как к явлению.

#### Список использованной литературы:

1. Косякина И.А. Канцлер юстиции в Финляндии / И.А. Косякина // Студенты в правовой науке: материалы науч. студ. конф. (Воронеж, 9–14 апреля 2007 г.): сб. науч. трудов. – Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та. – 2007. – Вып. 7. – С. 43–46.
2. The Finnish legal system / edited by Jaakko Uotila. – Helsinki: Finnish Lawyers Pub. Co., 2000. – 254 p.
3. Драган В. Погибнет С. Роль прокуратуры в противодействии коррупции: опыт Германии / В. Драган. С. погибнет // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.chasopysnapu.gov.ua/chasopys/ua/pdf/6-2015/dragan.pdf>.
4. Мельник М.І. Німеччина на шляху боротьби з корупцією / М.І. Мельник // Право України. – 1997. – № 11. – С. 111–115.
5. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): дис... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.03 / О.Я. Прохоренко. – К., 2004. – 206 с.
6. Мартел Ж.Ф. Служба чиновника. Управление его карьерой: правовое регулирование или анархия? / Ж.Ф. Мартел // Кадровая работа за рубежом. – М.: ИНПАБ, 1998. – Вып. 4. – С. 34–48.
7. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми



протидії / Є.В. Невмержицький: монографія. – К. : КНТ, 2008. – 368 с.

8. Unraveling Corruption: A Public Sector Perspective: Survey of NSW Public Sector Employees «Understanding of Corruption and their Willingness to Take Action». ICAC Research Report Number 1, Independent Commission Against Corruption (NSW) (April, 1994). – 214 p.

9. Решетников Ф.М. Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах. – М., 1997. – 54 с.

## ENSURING MECHANISM OF GUARANTEE

Liudmyla SHYMON,

Applicant for a candidate's academic degree of civil law department № 1 of Yaroslav Mudryi National Law University

### Summary

In the article ensuring mechanism of a guarantee has been considered. The author believes that it is wrong to consider guarantee only as a unilateral transaction made by guarantor in favor of creditor (beneficiary) as latter cannot occur without prior agreement of debtor (principal) with guarantor on its issuance in interests of creditor (beneficiary). The guarantee cannot exist otherwise than as factor of ensuring construction which is relation of debtor (principal) with creditor (beneficiary), debtor (principal) with guarantor, creditor (beneficiary) with guarantor and only in its integrity that construction represents by itself one of types of ensuring implementation of obligation.

**Key words:** guarantee, indemnity contract, guarantee's responsibility, types of ensuring implementation of obligations.

### Аннотация

В статье рассматривается обеспечительный механизм гарантии. Автор считает, что неверно рассматривать гарантию, лишь как одностороннюю сделку, совершенную гарантом в пользу кредитора (бенефициара), поскольку последняя не может появиться без предварительной договоренности должника (принципала) с гарантом о ее выдаче в интересах кредитора (бенефициара). Гарантия не может существовать иначе, как фактор обеспечительной конструкции, которую составляют отношения должника (принципала) с кредитором (бенефициаром), должника (принципала) с гарантом, кредитора (бенефициара) с гарантом, и только в целостности данная конструкция представляет собой один из видов обеспечения исполнения обязательства.

**Ключевые слова:** гарантия, договор о выдаче гарантии, ответственность гаранта, виды обеспечения исполнения обязательств.

The legislator having introduced in § 4 of Chapter 49 of Civil Code of Ukraine, 2004 a guarantee of financial institution as secured a separate, independent of principal obligation, type of ensuring implementation of obligation, a fundamentally new institute in comparison with that existed before adoption of new Civil Code of Ukraine.

A guarantee, in times of planned economy with its strict subordination of economic subjects to superior organizations, had quite narrow sphere of using as it was practically used almost exclusively to ensure repayment of loans issued by banks to socialist enterprises under responsibility of superior organization. In case of debtor has no cash and repayment of his debt by guarantor, latter has no right of recourse as to debtor-subordinated economic organization. On relations connected with use of a guarantee, Civil Code of Ukrainian SSR applied rules regulating bail permitting to consider guarantee as some type of bail. As it is rightly noted in literature under Civil Code of Ukrainian SSR, 1963 a guarantee really had no its own «face» and served only as specific so-called a «surrogate»

of bail, as adapted to conditions of a planned centralized economy. A guarantee was distinguished by special subject composition of participants, that is, could be established only in relations between socialist organizations and subsidiary nature of liability of guarantor [11, p. 668] being used by creditor in simplified procedure (bank wrote off funds from account of debtor, and in that part that remained unpaid from account of guarantor).

With adoption of Civil Code of Ukraine, institute of guarantee has received fundamentally new content. The guarantor is not acting as a solidarity debtor or subsidiary which is a bondsman. In accordance with provisions of article 562 of Civil Code obligation of guarantor to creditor is independent of main obligation (its termination or invalidity), specifically in those cases when guarantee has reference to main obligation.

Problems of guarantee as new type of ensuring implementation of obligation are in such researches of such scientists as: T. Bodnar [1], N. Kuznetsova [2], E. Pavlodsky [3], I. Puchkovska [5; 6], A. Rubanov [7]; M. Sibilov [8]; V. Sloma [9]