

НАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

У статті здійснено спробу визначити проблеми, пов'язані з організацією боротьби з корупцією, які впливають зі змісту нових законодавчих актів, що регламентують цю діяльність державних, у тому числі правоохоронних, органів України.

Ключові слова: корупція, Закон, посадові особи, наглядові, спостережні ради, декларування доходів, спеціально уповноважений орган.

Усі, хто тим чи іншим чином мають стосунок до боротьби з корупцією, розуміють, наскільки важливим є чітке законодавче врегулювання будь-яких, в тому числі найдрібніших, елементів, що становлять суть цього процесу. Адже саме поверховий підхід до створення у 1995 р. нормативної бази боротьби з корупцією [4] призвів до її фактичного провалу; за рівнем корупції Україна на сьогодні посідає одну з найнижчих позицій у світі.

Метою цієї статті не є детальний аналіз причин такого явища, як корупція. Однак непідготовленість правових норм, що нині врегульовують питання боротьби з корупцією, на наш погляд, є основною причиною неефективності такої діяльності, що власне було прогнозованим.

Вивчення низки Законів України щодо боротьби з корупцією, прийнятих Верховною Радою України 11 червня 2009 р. [1; 2; 3], свідчить, що їхні автори не уникли помилок своїх попередників. Нормативна база боротьби з корупцією і нині є далекою від ідеальної, але нові закони за своїм змістом, формою та ефективністю навряд чи переважатимуть попередні.

Щоб підтвердити цю думку, розглянемо питання, пов'язане з організацією управління боротьби з корупцією. Доцільно зробити це у формі поточного порівняння нових законів з тією нормативною базою, яка діяла у попередні роки, враховуючи і скасовані на цей час нормативні акти [4; 5].

Перш за все, є декілька зауважень щодо дотримання вимог юридичної техніки. Зокрема, позитивним, звісно, є той факт, що у статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. № 1506-VI дано поняття корупції [1, с. 7]. Однак при її визначенні допущено принципову помилку. За логікою законодавця, під корупцією розуміється лише **використання** особою наданих їй повноважень, з чого випливає, що у випадку навмисного їх **невикористання** з метою досягнення

корупційних цілей відповідальність наставати не може.

З такою постановкою питання важко погодитися хоча б зважаючи на те, що корупційні діяння можуть здійснюватися як у формі дії, так і у формі бездіяльності. Визначальним у цьому є не об'єктивний їх прояв, а цільова спрямованість, тобто вчинення з метою отримання матеріальних або інших вигід у будь-якій формі, в тому числі у формі навмисного ухилення від належного виконання суб'єктом корупційного законодавства покладених на нього обов'язків. Виключення їх караності призводить до зменшення кола діянь, на які поширюється дія антикорупційного законодавства, а отже, і до зниження ефективності його практичного застосування.

У статті 2 цього ж Закону використовуються такі поняття, як **службові** та **посадові** особи [1, с. 8]. Якщо кожен юрист-практик знає, що поняття «службова особа» вживається у Кримінальному кодексі України [6], то термін «посадова особа» у контексті законодавства про боротьбу з корупцією, на жаль, залишається невизначеним. Поза сумнівом, невизначеність цього поняття негативно позначиться на ефективності практичного застосування положень Закону.

Звертає на себе увагу викладення пункту 3 статті 4 цього ж Закону, де йдеться про обмеження, спрямовані на запобігання та протидію корупції [1, с. 12]. Відповідно до цієї норми Закону, його суб'єктам заборонено входити до складу **наглядових** рад підприємств чи організацій, що мають на меті одержання прибутку, а через два рядки вже йдеться про дозвіл брати за певних умов участь від імені держави в **раді товариства (спостережній раді)**, без будь-якого роз'яснення змісту цих понять (наглядова, спостережна рада, рада товариства). Наявність таких розбіжностей дає змогу використовувати їх для того, щоб обійти задекларовану заборону. Для цього достатньо наглядову раду назвати по-іншому.

До подібних суперечностей можна віднести і редакцію статті 10 Закону «Фінансовий контроль». У пункті 1 цієї норми, окрім традиційних вимог щодо декларування суб'єктами цього Закону своїх **доходів**, зазначено про необхідність декларування і **витрат**. Але у пункті 3 цієї ж статті для осіб, що є **кандидатами** на зайняття таких посад, цієї вимоги вже немає [1, с. 16].

Абсолютно очевидно, що наявність зазначених, а також низки інших суперечностей у текстах Законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» не дає змоги не лише реально та відчутно впливати на корупцію, а й взагалі говорити про будь-яку ефективність боротьби з нею. Більше того, нове законодавство створює додаткові проблеми в організації роботи державних інституцій та правоохоронних органів на цьому напрямку суспільного життя.

Зокрема, на нашу думку, дискусійними залишаються положення статті 3 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» у частині визначення суб'єктів, які здійснюють заходи із запобігання та протидії корупції [1, с. 9–10]. Перш за все викликає здивування, що законодавець вважає можливим не визначитися з тим, який саме спеціально уповноважений **орган** чи **особа**, які за логікою речей повинні визначатися саме у цьому Законі, мають здійснювати «формування державної антикорупційної політики, реалізацію антикорупційної стратегії, що визначається Верховною Радою України, а також координацію діяльності центральних органів виконавчої влади з цих питань» [1, с. 10]. У недавньому минулому ці функції було покладено на Координаційний комітет по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю при Президенті України (скасований у 2005 р.), тобто на орган, а аж ніяк не на особу [5], як нині зазначено в Законі. Таке формулювання вказує на поверховість та легковажність у підходах до організації цієї роботи на державному рівні. На наше переконання, враховуючи суспільну значущість боротьби з корупцією та її колосальні складність і обсяги, таку діяльність мають здійснювати саме державні органи, а не особи, у тому числі службові чи посадові.

Вважаємо за доцільне погодитися з тим, щоб цією роботою опікувався відповідний орган саме при Президенті України. Такий підхід до вирішення цієї проблеми дасть змогу уникнути кулуарності та закритості стану цієї роботи у міністерствах та відомствах, створити на найвищому державному рівні систему протидії, спрямовану на підвищення ефективності боротьби з

корупцією та ліквідацію «корпоративної солідарності», яка призводить до приховування фактів корупції, а в подальшому – до її поширення.

Як нам здається, такий підхід поділяє і Президент України В. Ф. Янукович, який своїм Указом від 26 лютого 2010 р. № 275/2010 створив Національний антикорупційний комітет [8].

До такого розв'язання цієї проблеми схиляє і той факт, що єдиним органом, на який покладено здійснення у державі функцій нагляду за дотриманням законності, є Генеральна прокуратура України. Вибір особи Генерального прокурора та право його призначення за згодою Верховної Ради є прерогативою Президента України, закріпленою в Конституції України [7]. Ця обставина, а також особливий статус Генерального прокурора України дають змогу обґрунтовано сподіватися на належне виконання ним та підпорядкованими йому прокурорами функцій зі здійснення нагляду за дотриманням законності у сфері боротьби з корупцією.

На Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів на місцях покладено координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції, яку вони здійснюють у межах повноважень, визначених законом [1, с. 10]. Систему таких правоохоронних органів визначено Законом «Про засади запобігання та протидії корупції», але при цьому здійснено дописку «якщо інше не передбачено законом» [1, с. 10].

Зокрема, аналіз тексту Закону, що розглядається, засвідчує, що координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції покладено на Кабінет Міністрів України, а Генерального прокурора України фактично усунуто від цієї роботи [1, с. 10]. Таким чином створюється реальна загроза подальшого поширення корупції у цій гілці влади.

Загалом боротьба з таким соціальним негативним явищем, як корупція, можлива й тими силами та засобами, які нині є у держави. В усіх силових відомствах створені та достатньо ефективно працюють спеціалізовані підрозділи з боротьби з організованою злочинністю та корупцією. Завдання полягає лише в більш ефективному та професійному керівництві ними та управлінні процесами, що відбуваються, своєчасному реагуванні на потреби сьогодення.

Проте практика, започаткована колишнім керівництвом МВС, не лише свідчить про нерозуміння суті цих процесів, а й може бути розцінена як намагання створити спеціалізовані підрозділи зі специфічним статусом, функціями та завданнями.

Зокрема, йдеться про намагання створити у структурі Головного управління по боротьбі

з організованою злочинністю (далі – ГУБОЗ) МВС України так зване Антикорупційне бюро.

На порушення всіх принципів діяльності правоохоронних та силових відомств, усупереч рекомендаціям Венеціанської комісії, яка вважає за необхідне створення національного слідчого комітету, не підпорядкованого іншим правоохоронним відомствам, ініціатори цієї новації не лише намагаються створити окремий антикорупційний підрозділ, а й виступають за підпорядкування керівникові цієї оперативної служби слідчих підрозділів. А це вже створює реальну загрозу дотриманню законності в діяльності правоохоронних органів, в тому числі і поширення корупції серед працівників правоохоронних органів.

Витоками такого твердження є повна невідповідність як реальних, так і службових інтересів оперативних служб і слідчих підрозділів. Слідчі орієнтовані на досягнення остаточного результату, тобто встановлення особи, яка вчинила злочин, доведення її вини та спрямування справи до суду для винесення законного та справедливих вироків. У той же час оперативні служби втрачають інтерес до справи одразу після пред'явлення особи обвинувачення.

Враховуючи підлеглість за викладених вище умов слідчого керівникові оперативної служби, необхідно констатувати практичне знищення його процесуальної незалежності та самостійності. При цьому вони є базовими та непорушними принципами організації роботи слідчих, що за-

безпечують дотримання законності при порушенні кримінальних справ, їх розслідуванні та закінченні провадженням.

Зовсім нещодавня історія нагадує нам, що аналогічну спробу вже було здійснено. При створенні спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю (ГУБОЗ) в органах внутрішніх справ на початковому етапі до їх складу були включені слідчі відділи з розслідування злочинів, учинених організованими групами. Однак саме з причин, що були породжені вузьковідомчими інтересами органів дізнання, слідчі вже через кілька місяців були виведені з підпорядкування начальників ГУБОЗ та введені до складу Головного слідчого управління МВС і слідчих управлінь ГУМВС, УМВС в областях. Такий крок не позначився негативно на результатах боротьби з організованою злочинністю, а навпаки – істотно сприяв зменшенню порушень законності з боку працівників правоохоронних органів.

Акцентуючи увагу на цих та інших нагальних питаннях законодавчого унормування діяльності з боротьби з корупцією, ми не претендуємо на те, що викладені з цього приводу думки є остаточними й абсолютно правильними. Головна мета полягає у тому, що наведені положення можуть зацікавити фахівців, від яких залежить вирішення нагальних питань і усунення проблем, що заважають вести планомірну і наступальну боротьбу з таким негативним явищем, як корупція.

1. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року № 1506-VI. – К. : Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, 2009.
2. Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11 червня 2009 року № 1507-VI. – К. : Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, 2009.
3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11 червня 2009 року № 1508-VI. – К. : Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, 2009.
4. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року № 356/95-вр.
5. Указ Президента України «Про Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президенті України» від 26 листопада 1993 року № 561/93 втратив чинність на підставі Указу Президента № 208/2005 від 8 лютого 2005 р.
6. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка]. – 5-те вид., переробл. та доповн. – К. : Юридична думка, 2008. – С. 986.
7. Конституція України. – К. : Атіка, 2006. – С. 46.
8. Указ Президента України «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26 лютого 2010 року № 275/2010.

I. Kanfui

URGENT PROBLEMS OF LEGISLATIVE REGULATION OF THE FIGHT AGAINST CORRUPTION IN UKRAINE

The article made an attempt to determine problems associated with the organization of corruption, which flow from the content of new legislation regulating that activity of the state, including law enforcement bodies of Ukraine.

Keywords: corruption, Law, post persons, observent, reviews brokers, declarations of incomes, specially authorized organ.