

міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Доценко Олександр Сергійович. – К., 2003. – 206 с. **12.** Інформація про стан боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності органів внутрішніх справ на території області упродовж 2011 року [Електронний ресурс] / УМВС України в Житомир. обл. – Режим доступу: <http://oblrada.zhitomir.ua/index.php/9-sesija/proekti-rishen/1638-informatsija-pro-stan-borotbi-zi-zlochinnistju-ohoroni-gromadskogo-porjadku-ta-rezultati-dijalnosti-organiv-vnutrishnih-sprav-na-teritoriyi-oblasti-uprodovzh-2011-roku.html>. – Офіційний сайт Житомирської обласної ради. – 03.03.2011. **13.** Комплексна програма боротьби зі злочинністю та з охорони громадського порядку на території обслуговування Нетішинського МВ УМВС України в Хмельницькій області на 2011–2015 роки : рішення третьої (позачергової) сесії Нетішинської міської ради VI скликання від 23.12.2010 № 3/28 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://netishyn.org/miskrada/rishenasesiy/115-rish36/423-prokomplex.html>. **14.** Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : закон України від 22.06.2000 № 1835-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 40. – Ст. 338. **15.** Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності : указ Президента України від 19.07.2005 № 1119/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/3009.html>. **16.** Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

*Надійшла до редколегії 23.06.2012*

*В результаті аналізу існуючих визначених понять «регіон», «общественный порядок», «охрана общественного порядка» сформульовано авторське визначення поняття «охрана общественного порядка в регионе». Охарактеризовано особливості охорони общественного порядка в регионе.*

*As the result of analysis of existent determinations of concepts «region», «public peace», public «law enforcement» the authorial determination of concept «Public law enforcement in a region» is set forth. The features of public law enforcement in the region are described.*

УДК 342.95+343.97

**Д. Г. Забрда**

## **ПРАВОВА ОСНОВА ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

*Систематизовано нормативно-правові акти, що визначають основи державної антикорупційної політики в Україні. Розглянуто співвідношення міжнародного та національного законодавства у цій сфері. Висвітлено значення судових та адміністративних актів тлумачення норм законодавства для характеристики окремих аспектів державної антикорупційної політики.*

Ефективність антикорупційної політики в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, потребує належного законодавчого забезпечення. Така ефективність, а також виконання Україною своїх міжнародних зобов'язань щодо переслідування корупції є

предметом особливої уваги з боку міжнародних організацій та країн, що надають Україні фінансову й технічну допомогу. У 2011 р. національна антикорупційна політика зазнала радикальних змін [1] та з прийняттям низки основних нормативно-правових актів виїшла на більш новий якісний рівень.

Так, у 2011 р. прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011, Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 рр., Державну програму щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр., а також Положення про Національний антикорупційний комітет від 01.09.2011.

Водночас, існують певні проблемні питання у правовому регулюванні державної антикорупційної політики. Деякі з них висвітлені у Звіті про виконання рекомендацій Україною, затвердженому ГРЕКО на 42-му пленарному засіданні (Страсбург, 11–15 травня 2009 р.), в частині відсутності плану дій з реалізації національної антикорупційної стратегії, модельного кодексу поведінки/етики для публічних службовців, відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення тощо [2].

Наукові підходи до формування антикорупційної політики в Україні викладені у дослідженнях С. М. Алфьорова, Л. А. Аркуші, В. Т. Білоуса, М. Г. Вербенського, Л. В. Багрій-Шахматова, І. П. Голосніченка, О. О. Дудорова, В. В. Дурдинця, А. П. Закалюка, В. С. Зеленецького, О. Г. Кальмана, М. І. Камлика, С. В. Ківалова, В. К. Колпакова, О. М. Литвака, М. О. Потебенька, О. Я. Прохоренка, А. І. Редьки, О. П. Рябченко, В. В. Сташиса, С. Г. Стеценка, О. В. Терещука, М. І. Хавронюка, В. І. Шакуна та інших вчених.

Крім того, деякі питання правової основи державної антикорупційної політики розглядалися в дисертаційних дослідженнях М. І. Мельника «Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції» (2002 р.), І. С. Нуруллаєва «Міжнародно-правове співробітництво в системі Ради Європи у боротьбі з корупцією» (2008 р.), М. Ю. Бездольного «Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції» (2009 р.), І. І. Яцківої «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» (2011 р.). Проте, незважаючи на ці доробки, існує потреба у більш ґрунтовному вивченні вказаного питання.

Метою публікації є дослідження правових основ державної антикорупційної політики.

Переходячи до викладу основного матеріалу, слід вказати, що ст. 6 «Правова основа антикорупційної політики» Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» 2003 р. зазначає, що правову основу антикорупційної політики становлять конституція держави, норми, закріплені в даному Законі та інших законах і нормативно-правових актах, які передбачають заходи запобігання корупції, припинення корупційних правопорушень і відповідальність за них. Антикорупційна політика держави будуватиметься з урахуванням міжнародно-правових стандартів. Загально-

визнані принципи й норми міжнародного права і міжнародні договори держави є складовою частиною правової основи антикорупційної політики.

Крім того, в ст. 4 «Правова основа протидії корупції» Модельного закону «Про протидію корупції» 2008 р. (нова редакція) передбачено, що правову основу протидії корупції складає Конституція, загальновизнані принципи й норми міжнародного права, міжнародні договори (угоди) держави з протидії корупції, закони, а також інші нормативно-правові акти, які передбачають заходи попередження корупції, припинення корупційних правопорушень і відповідальності за них.

Якщо говорити про національне законодавство, то у ст. 2 «Законодавство у сфері запобігання і протидії корупції» Закону України від 07.04.2011 зазначено, що відносини, які виникають у сфері запобігання і протидії корупції, регулюються цим Законом, іншими законами і міжнародними договорами України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою, а також прийнятими на їх виконання нормативно-правовими актами.

Як можна побачити, у положення Модельних законів 2003 р. та 2008 р. вкладено більш широкий зміст правової основи – не тільки нормативно-правові акти, а й загальновизнані принципи й норми міжнародного права.

Водночас, виникає питання, наскільки можна ототожнювати правову основу антикорупційної політики з правовою основою протидії корупції та антикорупційним законодавством.

На наш погляд, ці поняття не є рівнозначними, тому що, по-перше, протидія корупції є засобом боротьби з корупцією, за допомогою якого здійснюються заходи реалізації антикорупційної політики, а по-друге, нормативно-правові акти, які регламентують діяльність у сфері запобігання і протидії корупції, не встановлюють основ антикорупційної політики органів державної влади, загальних принципів антикорупційної політики органів місцевого самоврядування, а також антикорупційних стандартів пріоритетних сфер регулювання антикорупційної політики.

Наразі в Україні нормативно-правовий акт, який би передбачав вказане, відсутній.

Що стосується антикорупційного законодавства, то воно, на нашу думку, включає нормативно-правові акти, які регламентують антикорупційну діяльність інституцій держави, спрямовану на реалізацію антикорупційної політики. Так, за словами М. І. Мельника, успішна реалізація антикорупційної політики та ефективна протидія корупції можлива за наявності трьох основних складових: належного антикорупційного законодавства; повного та ефективного його застосування; політичної волі керівництва держави реально і системно протидіяти корупції, насамперед запобігати дії чинників корупції [3, с. 6]. В даному випадку антикорупційне законодавство розглядається як складова успішної реалізації антикорупційної політики.

Також різним є підхід вітчизняних вчених до змісту правової основи. Так, М. Ю. Бездольний зазначає, що правовою основою діяльності органів внутрішніх справ у протидії корупції є: Конституція, міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою, законодавчі акти України, підзаконні акти Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань, віднесених до їх компетенції [4, с. 11].

Професор П. А. Фріс до джерел кримінально-правової політики відносить: Конституцію України як джерело всієї внутрішньої та зовнішньої політики, базу всього національного законодавства; закони України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, рішення Конституційного Суду; постанови Пленуму Верховного Суду України; міжнародні договори, ратифіковані Україною [5, с. 6].

Водночас, більшість вказаних джерел можна об'єднати в одну групу законів України та інших нормативно-правових актів.

Виходячи з вищевказаного, змістом правової основи державної антикорупційної політики можемо назвати: Конституцію України; закони України та інші нормативно-правові акти, які передбачають заходи запобігання і протидії корупції, припинення корупційних правопорушень і відповідальність за них; загальноvizначні принципи й норми міжнародного права, міжнародні договори з запобігання і протидії корупції.

Стаття 19 Конституції України зазначає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. В даному випадку Конституція закріплює основний принцип недопустимості вчинення корупційних діянь органами державної влади і місцевого самоврядування.

Що стосується законів у сфері протидії корупції, то основним є Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011, який визначає основні засади запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Цей Закон також визначає основні принципи запобігання і протидії корупції, заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції, суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення та суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, а також норми, які регламентують участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, урегулювання конфлікту інтересів і антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів.

Водночас, у законі відсутні норми, які б регламентували відповідальність за колегіальні корупційні рішення. Крім того, в частині рекомендацій ГРЕКО та норм модельних законів не були враховані принципові положення щодо відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень, надання додаткових гарантій особам, які сприяють у протидії корупції, а також питань, що стосуються антикорупційного моніторингу та антикорупційних програм.

Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 внесено доповнення та зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Наприклад, КУпАП доповнено главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» (ст. 172<sup>2</sup>–172<sup>9</sup>).

Крім того, Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення організаційно-правових основ боротьби зі злочинністю та корупцією» від 12.05.2011 внесено низку змін до законів «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність» та «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю».

Частиною змісту правової основи державної антикорупційної політики є також Закон України «Про державну службу» від 17.11.2011 (набує чинності 01.01.2013) та Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» від 28.11.2002.

Що стосується інших нормативно-правових актів, які передбачають заходи запобігання і протидії корупції, то основним з них є Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 рр., схвалена Указом Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011, завданнями якої є: окреслення кола причин і умов, що породжують корупцію, визначення шляхів мінімізації факторів, що детермінують її виникнення та негативні наслідки; визначення основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції; підвищення ступеня довіри до органів державної влади та органів місцевого самоврядування; впровадження системи моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання. Національна антикорупційна стратегія визначає також основні напрями та механізми її реалізації.

У Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр., затвердженій постановою Кабінету Міністрів від 28.11.2011 № 1240, зазначено, що відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років. Проблему передбачається розв'язати об'єднанням зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,

науково-дослідних установ та громадських (неурядових) організацій, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів антикорупційної політики, що визначені Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 рр.

Водночас, у Національній антикорупційній стратегії зазначено тільки основні напрями її реалізації. Можливо, у даному випадку законодавець під основними напрямами реалізації Національної антикорупційної політики розуміє пріоритетні напрями антикорупційної політики.

Крім того, в Державній програмі вказано, що проблему передбачається розв'язати також визначенням основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції.

Виходячи з цього, є незрозумілим, у чому полягає відмінність пріоритетних напрямів антикорупційної політики від основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції. І взагалі, якщо пріоритетні напрями антикорупційної політики, як вказано в Державній програмі, визначені Національною антикорупційною стратегією, то навіщо одним із її завдань передбачати визначення основних напрямів державної політики у сфері запобігання і протидії корупції?

Крім зазначених актів, Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю, схвалена указом Президента від 21.10.2011 № 1000/2011, також містить низку заходів, спрямованих на запобігання корупції.

Іншим проблемним питанням є відсутність загального плану запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки, який би передбачав конкретні заходи боротьби з корупцією. Сьогодні існують окремі внутрішньовідомчі плани, націлені на запобігання корупції тільки усередині відомств. Наприклад, План заходів щодо попередження та профілактики корупційних правопорушень у центральному апараті Міністерства юстиції, територіальних органах юстиції та органах, що координуються через міністра юстиції, на 2011 р., затверджений наказом Міністерства юстиції від 13.01.2011 № 15/7 (у редакції наказу від 30.09.2011 № 3099/5).

У розділі III «Забезпечення доброчесності на публічній службі та службі в органах місцевого самоврядування» Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. також передбачено розробку тільки внутрішніх планів щодо запобігання і протидії корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Важливими елементами змісту правової основи державної антикорупційної політики є укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України.

Так, Указом Президента «Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 05.10.2011 № 964/2011 функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики покладено тимчасово на Міністерство юстиції.

Іншим Указом Президента України «Питання Національного антикорупційного комітету» від 01.09.2011 № 890/2011 затверджено положення про Національний антикорупційний комітет як консультативно-дорадчий орган при Президентові, основними завданнями якого є: здійснення системного аналізу стану протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції; розроблення антикорупційних заходів, зокрема, спрямованих на гармонізацію законодавства та усунення наявних у ньому протиріч; підготовка пропозицій щодо спрощення дозвільних та інших процедур ведення малого і середнього бізнесу та ліквідації причин, які зумовлюють порушення у цій сфері; розроблення з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду, а також рекомендацій провідних світових організацій проектів актів законодавства з питань посилення боротьби з корупцією.

Виходячи з того, що функції з питань антикорупційної політики повинні здійснюватися, на нашу думку, незалежним органом, то логічним є наділення такою функцією Національного антикорупційного комітету. Вказане підтверджується тим, що, відповідно до п. 4 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011, координацію реалізації органами виконавчої влади визначеної Президентом антикорупційної стратегії здійснює спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який утворюється Президентом.

Державна антикорупційна політика регулюється також указами Президента України «Про затвердження Річної національної програми співробітництва Україна – НАТО на 2011 рік» від 13.04.2011 № 468/2011, «Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах» від 11.04.2008 № 328/2008, «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» від 09.02.2004 № 175/2004.

Що стосується постанов Кабінету Міністрів України з питань державної антикорупційної політики, то такими є «Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади» від 08.12.2009 № 1422, якою затверджено Типове положення про підрозділ органу виконавчої влади з питань запобігання та виявлення корупції, «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення» від 12.10.2011 № 1072, «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» від 20.10.2011 № 1094, а також Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про національного координатора з питань реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією» від 09.06.2011 № 553-р.

Нормативно-правовими актами, які входять до змісту правової основи державної антикорупційної політики, є також Рішення

Ради національної безпеки і оборони України, які визначають важливі питання державної антикорупційної політики. Наприклад, у Рішенні Ради національної безпеки і оборони України «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 11.09.2009 основними завданнями у сфері протидії злочинності та корупції визначено: формування і реалізацію скоординованої, послідовної державної політики, спрямованої на максимальну реальну декриміналізацію, здійснення ефективних заходів щодо проведення судової реформи та реформи кримінальної юстиції, приведення законодавчої бази у відповідність до міжнародних стандартів, прийняття довгострокових державних програм, створення відповідних інституцій, а також належне наукове супроводження цих процесів.

Іншими правовими документами є міжвідомчі та відомчі нормативно-правові акти, які регламентують повноваження та діяльність органів державної влади із запобігання і протидії корупції.

Так, Інструкція про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної податкової адміністрації, Державної прикордонної служби, Державної митної служби в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах від 23.03.2009 № 124/936/139/199/250 зазначає, що правоохоронні органи виявляють корупційні діяння під час: проведення службових розслідувань і службових перевірок; здійснення перевірок за матеріалами органів дізнання, правоохоронних органів; виконання письмових доручень і постанов органів досудового слідства; виконання документів прокурорського реагування, ухвал суду, що перебувають у його провадженні; здійснення перевірок за запитами оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав; здійснення перевірок за запитом повноважних державних органів, установ, організацій.

У Положенні про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженому Указом Президента від 06.04.2011 № 383/2011, вказано, що Міністерство відповідно до покладених на нього завдань у межах компетенції, визначеної законодавством, бере участь у боротьбі з тероризмом, організованою злочинністю, корупцією та у запобіганні легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Крім того, МВС України з метою організації своєї діяльності забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх здійсненням в апараті Міністерства, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління.

Особливу роль у структурі міжвідомчих і відомчих нормативно-правових актів відіграють плани антикорупційних заходів. Так, План антикорупційних заходів у системі Міністерства внутрішніх



справ на 2011–2015 рр., затверджений наказом МВС України від 18.08.2011 № 583, містить низку організаційних і практичних заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції в органах внутрішніх справ.

Важливими елементами змісту правової основи державної антикорупційної політики є також акти офіційного (рішення Конституційного Суду) та судового (неофіційного) тлумачення (постанови Пленуму Верховного Суду) норм антикорупційного законодавства.

Такими актами тлумачення норм антикорупційного законодавства є рішення Конституційного Суду України, які є обов'язковими до виконання на території України, остаточною й не можуть бути оскаржені, та постанови Пленуму Верховного Суду. Наприклад, Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 06.10.2010 № 21-рп/2010, Постанова Пленуму Верховного суду «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25.05.1998 № 13 тощо.

Якщо рішення Конституційного Суду України містять офіційне тлумачення Конституції та законів України, то, наприклад, постанови Пленуму Верховного Суду, на думку П. А. Фріса, можуть виступати джерелом кримінально-правової політики у двох випадках: коли визначають загальні засади, напрямки та межі застосування матеріального кримінального закону; під час виокремлення конкретних напрямків та меж застосування кримінального закону, що визначає відповідальність за конкретні види злочинних діянь [5, с. 13].

Таке твердження, на нашу думку, може застосовуватися і до постанов Пленуму Верховного Суду з питань державної антикорупційної політики.

Крім того, до актів неофіційного тлумачення антикорупційного законодавства можна віднести роз'яснення Міністерства юстиції (відділу антикорупційної політики Департаменту антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя). Наприклад, роз'яснення Міністерства юстиції «Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики» від 26.08.2011, «Реформування антикорупційної політики держави: мета та шляхи реалізації» від 07.09.2011, «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» від 12.04.2011 тощо. Хоча у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 зазначено тільки, що Міністерство юстиції проводить антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів.

Таким чином, існує потреба у нормативному закріпленні повноважень щодо офіційного роз'яснення норм антикорупційного законодавства, крім роз'яснень, що входять до повноважень Конституційного Суду України.

Складовою частиною правової основи антикорупційної політики є загальновизнані принципи й норми міжнародного права, а також міжнародні договори (угоди) із запобігання і протидії корупції. Відтак, державна антикорупційна політика повинна повністю відповідати міжнародно-правовим стандартам, визначеним конвенціями ООН та Ради Європи з протидії корупції, а також іншими міжнародними документами.

Так, за словами І. С. Нуруллаєва, участь України у міжнародному співробітництві в боротьбі з корупцією передбачає необхідність повноцінної імплементації норм антикорупційних конвенцій. Незгодженість українського антикорупційного законодавства з ідеологією та основними нормами антикорупційних конвенцій може мати негативні наслідки, зокрема через неспроможність повноцінного перебування держави у міжнародному співробітництві в боротьбі з корупцією [6, с. 10].

Положення щодо запобігання і протидії корупції знаходять своє відображення у міжнародних договорах. Основними з них є багатосторонні міжнародні договори: Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 та Додатковий протокол до неї від 15.05.2003, Конвенція ООН проти корупції від 31.10.2003, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999, Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності від 15.11.2000 (виходячи зі змісту конвенції, транснаціональна організована злочинність включає в себе також корупцію), Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом, від 1990 р., Угода про співробітництво між урядами держав-учасниць ГУАМ у сфері боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів від 20.07.2002, яка передбачає співробітництво у боротьбі у тому числі й зі злочинами, пов'язаними з корупцією.

Окремо можна виділити багатосторонні плани боротьби з корупцією. Так, План дій боротьби з корупцією від 01.03.2001 (або Стамбульський план дій) визначає три основних принципи боротьби з корупцією: розвиток ефективної й прозорої системи державної служби; посилення боротьби з хабарництвом і забезпечення чесності у бізнесі; 3) підтримка активної участі громадськості.

Водночас, програми СНД щодо спільних заходів боротьби з організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів не містять заходів боротьби з нею.

Що стосується двосторонніх міжнародних договорів (у тому числі договорів про співробітництво між правоохоронними органами держав), то вони в більшості випадків конкретно не відображають такого напрямку боротьби зі злочинністю, як корупція. Хоча це й не означає, що вони не спрямовані на боротьбу з корупцією.

У даному випадку можна говорити про те, що боротьба з корупцією здійснюється в рамках боротьби з організованою злочинністю (у тому числі й міжнародною) та міжнародною злочинністю. Так, наприклад, в Угоді між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво у сфері боротьби з організованою злочинністю від 03.03.1999 зазначається, що сторони зобов'язуються здійснювати співробітництво між органами державної безпеки і охорони громадського порядку у сфері запобігання організованій злочинності, боротьби з нею та виявлення осіб, які вчинили злочини, зокрема, злочини у сфері нелегальної економічної діяльності, у тому числі пов'язані з ухиленням від сплати податків, легалізацією доходів, здобутих злочинним шляхом, та корупцією.

Крім того, у двосторонніх міжнародних договорах зазначається, що сторони здійснюють співробітництво в інших напрямках, що становлять взаємний інтерес.

Значну частину міжнародно-правових актів, спрямованих на боротьбу з корупцією, складають рекомендаційні та декларативні правові документи ООН, Ради Європи та ЄС (резольції, рекомендації, рамкові рішення, директиви) [7, с. 51]. Маючи при цьому рекомендаційний характер, вони, водночас, встановлюють загальні принципи і стандарти (правила) запобігання і протидії корупції. Наприклад, такими актами є: Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 2003/568/ПВД «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі» від 22.07.2003, Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06.11.1997, Рекомендація № Rec (2003) 4 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам «Про загальні правила боротьби з корупцією при фінансуванні політичних партій і виборчих кампаній» від 08.04.2003.

Окремо також можна виділити модельні (типові) міжнародні акти щодо запобігання і протидії корупції, наприклад, модельні закони «Основи законодавства про антикорупційну політику» 2003 р. та «Про протидію корупції» (у новій редакції) 2008 р.

Отже, з прийняттям низки основних нормативно-правових актів антикорупційна політика в Україні вийшла на вищий якісний рівень.

Наразі нормативно не визначено правову основу державної антикорупційної політики. На нашу думку, правова основа протидії корупції і антикорупційне законодавство не є рівнозначними поняттями, їх не можна між собою отожднювати. Відтак, потребує визначення поняття «правова основа державної антикорупційної політики».

Існує необхідність у прийнятті окремого Закону України «Основи законодавства про державну антикорупційну політику».

Правова основа державної антикорупційної політики складається з: Конституції, Законів України та інших нормативно-правових актів, які передбачають заходи запобігання і протидії корупції, припинення корупційних правопорушень і відповідаль-

ність за них, загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, міжнародних договорів із запобігання і протидії корупції.

У Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 не передбачено норми, які б регламентували відповідальність за прийняття колегіальних корупційних рішень, відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень, надання додаткових гарантій особам, які сприяють у протидії корупції, а також питань, що стосуються антикорупційного моніторингу та антикорупційних програм.

Невирішеним залишається питання відсутності загального плану запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр., який би передбачав конкретні заходи боротьби з корупцією. Сьогодні існують тільки окремі внутрішньовідомчі плани, націлені на запобігання корупції тільки усередині відомства.

Виходячи з того, що функція з питань антикорупційної політики повинна здійснюватися, на нашу думку, незалежним органом, то логічним є наділення такою функцією Національного антикорупційного комітету.

Потребує вирішення питання щодо необхідності нормативного закріплення повноважень, що стосується офіційного роз'яснення норм антикорупційного законодавства, крім роз'яснень, що входять до повноважень Конституційного Суду України.

Програми СНД щодо спільних заходів боротьби з організованою злочинністю та іншими небезпечними видами злочинів не містять заходів боротьби з корупцією. Двосторонні міжнародні договори в більшості випадків конкретно не відображають такого напрямку боротьби зі злочинністю, як корупція, хоча це й не означає, що вони не спрямовані на таку боротьбу. В даному випадку можна говорити про те, що боротьба з корупцією здійснюється в рамках боротьби з організованою злочинністю (міжнародною організованою злочинністю) та міжнародною злочинністю.

**Список літератури:** 1. Актуальні проблеми антикорупційної політики України : аналітична записка [Електронний ресурс] / [О. Маркеєва] ; Нац. ін-т стратег. дослідж., Від. стратегій реформування сектору безпеки. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/395/>. 2. Звіт про виконання рекомендацій Україною : GRECO RC-I/II (2009) 1E : затв. GRECO на 42-му пленар. засіданні (Страсбург, 11–15 трав. 2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/file/20671>. 3. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Мельник Микола Іванович. – К., 2002. – 28 с. 4. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Бездольний Максим Юрійович. – Х., 2009. – 20 с. 5. Фріс П. Л. Кримінально-правова політика України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Фріс Павло Львович. – К., 2005. – 37 с. 6. Нуруллаєв І. С. Міжнародно-правове співробітництво в системі

Ради Європи у боротьбі з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / Нуруллаєв Ількін Садагат огли. – Х., 2008. – 22 с. 7. Заброда Д. Г. Правові та організаційні засади міжнародного співробітництва у сфері протидії транснаціональній корупції : навч. посіб. / Д. Г. Заброда. – Д. : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2009. – 100 с.

*Надійшла до редколегії 22.05.2012*

*Систематизированы нормативно-правовые акты, определяющие основы государственной антикоррупционной политики в Украине. Рассмотрено соотношение международного и национального законодательства в этой сфере. Определено значение судебных и административных актов толкования норм законодательства для характеристики отдельных аспектов государственной антикоррупционной политики.*

*Normatively-legal acts, that define the basis for state anticorruption policy in Ukraine, are systematized. Correlation of international and national legislation in this area is considered. The value of judicial and administrative acts of interpretation of legislation norms for description of separate aspects of public anticorruption policy is certain.*

УДК 343.98

**Г. В. Завгородня**

### **КРИМІНАЛІСТИЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРЕДМЕТА Й ОБСТАНОВКИ ЗЛОЧИННОГО ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ОХОРОНИ АБО ВИКОРИСТАННЯ НАДР**

*Розглянуто предмет і обстановку злочинного порушення правил охорони або використання надр. Наведено типові дані про ці елементи криміналістичної характеристики як основи практичних рекомендацій з розслідування зазначеного виду злочинів.*

Відповідно до Конституції України (статті 13, 14) земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави, а її надра та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності Українського народу [1]. Особливе місце серед природних ресурсів посідають надра через великий обсяг цінних родовищ корисних копалин. Багатства надр є значними в життєдіяльності цивілізованого суспільства, але не безмежними. За тривалий час активного і нерідко нерационального використання природні запаси суттєво збідніли. З метою більш повного задоволення потреб держави та суспільства необхідним є не тільки створення найкращих умов для розвитку й удосконалення процесів видобутку корисних копалин і використання надр, а й посилення їх охорони.

Згідно зі статистичними даними МВС України кількість екологічних злочинів, пов'язаних з порушенням правил охорони або використання надр, постійно збільшується. Водночас при виявленні і

© Завгородня Г. В., 2012