

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

АЛФЬОРОВ С.М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 342.7

СУБ'ЄКТИ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ ЗАХОДИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ, ВІДПОВІДНО ДО ПРОЕКТУ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»

Визначено суб'єктів, що здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції, шляхом аналізу проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Підкреслено, що суб'єкти, зазначені в ст. 5 проекту, є несистематизованими, відсутня логіка та критерії їхнього закріплення у частинах, крім того, наявне дублювання повноважень щодо здійснення антикорупційної діяльності.

Ключові слова: корупція, суб'єкти, протидія, запобігання.

Определены субъекты, осуществляющие мероприятия по предотвращению и противодействию коррупции, путем анализа проекта Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции». Подчеркивается, что субъекты, указанные в ст. 5 проекта, являются несистематизированными, отсутствует логика и критерии их закрепления в частях, наблюдается дублирование полномочий по осуществлению антикоррупционной деятельности.

Ключевые слова: коррупция, субъекты, противодействие, предотвращение.

The subjects who are carrying out actions for prevention and counteraction of corruption are determined, by the analysis of a bill of Ukraine «About bases of prevention and counteraction of corruption». It is underlined, that the subjects specified in an item of 5 projects, are unsystematized, there is no logic and criteria of their fastening in parts, and also there is a duplication of powers on realization of anticorruption activity.

Key words: corruption, subjects, counteraction, prevention.

Актуальність обраного напрямку дослідження підтверджується необхідністю прийняття антикорупційного закону, оскільки в Україні з грудня 2010 р. відмінено увесь пакет антикорупційного законодавства, а старий Закон України «Про боротьбу з корупцією» втратив свою чинність. Чітке визначення суб'єктів, уповноважених на протидію та запобігання корупції, є сьогодні надзвичайно актуальним завданням, оскільки вони є реалізаторами антикорупційної діяльності і від них залежить її ефективність.

Метою даного наукового дослідження є визначення суб'єктів, що мають здійснювати запобігання та протидію корупції. Задля цього аналізуються норми проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», вивчаються зауваження Головного науково-експертного управління, з'ясовується доцільність закріплення за певними суб'єктами окремих повноважень, надаються пропозиції щодо удосконалення переліку та градації зазначених суб'єктів. Питанням визначення суб'єктів, уповноважених на запобігання і протидію корупції, присвячено роботи М.І. Мельника, С.С. Рогольського, О.В. Ткаченко, Р.М. Тучака та інших дослідників. Водночас розробка нового законопроекту зумовлює потребу у вивченні цього питання з урахуванням нових підходів, використаних у проекті, а також з урахуванням розширення змісту антикорупційної діяльності з боротьби на запобігання і протидію.

Протидія корупції як явище суспільної діяльності включає в себе різні напрями, форми та методи. Однак найбільш доцільним та прийнятним для України є адміністративний метод протидії корупції, завдяки якому сьогодні стає можливим зупинення темпів її зростання. Ефективність адміністративно-правової діяльності із протидії корупції значною мірою залежить від



безпосередніх виконавців, тобто від суб'єктів, що уповноважені здійснювати означену діяльність. Коло таких суб'єктів сьогодні не є чітко визначеним, насамперед у зв'язку із тим, що досі не прийнято основний законодавчий акт, згідно з яким здійснюватиметься така діяльність. Так, набуття чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» декілька разів відкладалося, а у грудні 2010 р. взагалі був відмінений увесь пакет антикорупційних законів. Нова редакція проекту Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» від 17.12.2010 р. вже кілька разів піддавалася змінам. При цьому остання редакція була негативно сприйнята експертами. Зокрема, Головне науково-експертне управління за результатами аналізу законопроекту відзначає, що у проекті дійсно усунуто чимало недоліків, притаманних Закону, прийнятому 11 червня 2009 р. Але й наразі до змісту законопроекту виникають досить істотні зауваження і вносяться пропозиції [1]. Остання редакція (від 18.02.2011 р.) проекту Закону, підготовленого до 2 читання, дещо розширила перелік суб'єктів, що здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, у порівнянні із Законом 2009 р. та Законом України «Про боротьбу з корупцією», певним чином змінила та чіткіше визначила повноваження таких суб'єктів.

Слід детальніше зупинитися на визначенні суб'єктів, уповноважених на здійснення заходів щодо запобігання та припинення корупції, та їх повноваженнях.

Проблемою у визначенні органів, які здійснюють діяльність із протидії корупції, є відсутність чіткої межі між всіма органами, які тим чи іншим чином причетні до здійснення заходів протидії корупції. Зрозумілим є те, що будь-який державний орган, уповноважений на здійснення функцій держави, в тому числі контроль за додержанням законів громадянами та посадовими особами, під час такої контролюючої діяльності протидіє корупції. При цьому громадські організації, об'єднання громадян та громадяни мають право на звернення до уповноважених органів із заявою про виявлення фактів корупції серед державних службовців. І в такий спосіб теж здійснюється протидія корупції. Але тут потрібно розуміти, що саме вкладається в зміст діяльності із протидії корупції. Протидія корупції може здійснюватися суб'єктами як безпосередньо, тобто бути головною функцією та завданням діяльності певного суб'єкта, так і опосередковано, тобто бути однією серед інших функцій.

Якщо йдеться про перший вид суб'єктів, то маються на увазі спеціально уповноважені на здійснення заходів щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень органи. Такими органами є спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом. Окрім того, до цих органів останньою редакцією проекту Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» віднесено органи прокуратури, які раніше лише координували діяльність із протидії корупції. Наразі немає детально визначеного порядку діяльності органів прокуратури у сфері протидії корупції як органу, що здійснюватиме виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Разом із тим проектом Закону передбачається внесення змін до КУпАП, КК та КПК України. Відповідно до цих змін, прокурори ведуть досудове слідство стосовно справ, визначених у запропонованій редакції ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України, а також мають право порушувати справи про корупційні правопорушення. Також на органи прокуратури покладається обов'язок координувати діяльність правоохоронних органів з питань протидії корупції у межах наданих повноважень, визначених законами, та здійснювати прокурорський нагляд за додержанням законів у сфері запобігання та протидії корупції.

Друга група суб'єктів здійснює заходи із запобігання та протидії корупції опосередковано, тобто в межах своєї поточної діяльності шляхом спрямування та координації дій. До таких органів слід віднести: Президента України, Верховну Раду України, органи прокуратури, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції в межах повноважень, визначених Конституцією України; органи державної влади, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції або беруть участь у їх здійсненні в межах повноважень, визначених законами; Кабінет Міністрів України, який спрямовує та координує роботу органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України. До цієї групи належить і спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, який в установленому поряд-



ку утворюється Президентом України, здійснює координацію реалізації органами державної влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії та інформування громадськості про вжиті заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Опосередковано протидіють корупції і уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою. Ці суб'єкти, відповідно до проекту Закону, беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науководослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері. Ці суб'єкти, на нашу думку, беруть участь у діяльності з протидії корупції і виконують функцію сприяння протидії корупції. Тобто дії із запобігання, виявлення і в деяких випадках припинення корупції не є їх основною діяльністю, але вживаються в межах, визначених законом.

Суб'єкти, які здійснюють заходи запобігання та протидії корупції, визначені ст. 5 проекту Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Стосовно цієї статті слід висловити декілька зауважень. Зокрема, найперше, що привертає увагу, – це відсутність чіткого визначення суб'єктів, уповноважених на здійснення певної діяльності у конкретній сфері. Так, повноваження щодо координації антикорупційної діяльності закріплено одночасно за декількома органами: і за Кабінетом Міністрів, і за спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики (який діє не в складі КМУ, утворюється Президентом України, а питання його підпорядкування та підзвітності взагалі не визначені). Повноваження Кабінету Міністрів в проекті звучили, усунувши КМУ від права контролювати антикорупційну діяльність і залишивши лише повноваження щодо координації. Але обсяг та напрями такої координації з урахуванням того, що передбачається створити спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики, залишаються невизначеними. Відносно створення означеного органу також виникають питання. Зокрема, як відзначається Головним юридичним управлінням, утворення Президентом спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики, з огляду на повноваження цього органу, не враховує приписів п. 15 ст. 106 та ч. 1 ст. 113 Конституції України [2].

За зазначеними нормами, Президент України «утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади» (п. 15 ст. 106); «Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади» (ч. 1 ст. 113) [3]. Отже, слід погодитись, що утворення вказаного органу Президентом України не відповідає Конституції України. Водночас такий орган вкрай потрібен Україні задля забезпечення ефективності адміністративно-правового механізму протидії корупції. Адже, як вірно підкреслює С.С. Рогульський, «велика кількість органів не завжди свідчить про ефективність їх діяльності», і «виходом з даної ситуації могло б бути створення державного органу, до повноважень якого було б віднесено боротьбу з корупцією і який би став центральним органом державної виконавчої влади, що керував би діяльністю органів, які ведуть боротьбу з корупцією в Україні» [4, с. 152]. Вчений справедливо наголошує на тому, що для координації дій суб'єктів боротьби з корупцією (правоохоронних, контролюючих, представницьких, виконавчих органів, органів місцевого самоврядування та громадськості) і встановлення контролю за її проявами слід впровадити централізоване керівництво усією системою цих органів, що дозволить на практиці організувати тісну взаємодію суб'єктів протидії корупції. Потрібна логічна й організована система установ, заходів та механізмів боротьби з корупцією на основі чіткого розподілу обов'язків між ними, концентрації і координування спільних зусиль [4, с. 153].

Отже, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики повинен утворюватися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра, бути у складі Кабінету Міністрів, підпорядковуватися йому. Взаємодія між Кабінетом Міністрів України та означеним органом має відповідати п. 9 ст. 116 Конституції України, тобто діяльність спеціально уповноваженого органу має спрямовуватися та координуватися Кабінетом Міністрів України. Окрім



того, зазначений орган повинен не тільки координувати реалізацію органами державної влади визначеної Президентом України антикорупційної стратегії та інформування громадськості про вжиті заходи щодо запобігання і протидії корупції, але й здійснювати контроль та керівництво діяльністю із протидії корупції шляхом вироблення напрямків взаємодії між уповноваженими суб'єктами, встановлення підзвітності та підконтрольності йому спеціально уповноважених суб'єктів, визначення чіткої структури усіх уповноважених органів із чітким розподілом їхніх повноважень та відповідальності.

З положень ч. 4 ст. 5 проекту Закону зрозуміло, що антикорупційну стратегію в державі визначає Президент України. Вважаємо, що з урахуванням положень ч. 2 ст. 113 Конституції України, згідно з якими Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених у статтях 85, 87 Конституції України, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики має спрямовуватися, координуватися Кабінетом Міністрів України у своїй діяльності, а також бути йому підконтрольним та підзвітним.

Не зовсім коректною виглядає ч. 2 ст. 5 проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», де зазначається: «Органи державної влади здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції або беруть участь у їх здійсненні у межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами» [5]. Відповідно до Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19). Отже, по-перше, зазначення в статті того, що заходи цими органами здійснюються у межах повноважень, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами, не відповідає Конституції України, оскільки повноваження органів державної влади мають визначатися тільки Конституцією чи законами, а не іншими нормативно-правовими актами, в тому числі і підзаконними. І, по-друге, зазначена частина взагалі є зайвою, оскільки дублює принцип діяльності органів державної влади, визначений Конституцією України. Вважаємо, що абсолютно немає сенсу переобтяжувати текст закону загальновідомими базисними основами діяльності органів державної влади, встановленими в Основному Законі держави.

Отже, суб'єкти, визначені в ст. 5 проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», є несистематизованими, відсутня логіка та критерії їх закріплення у частинах, а також наявне дублювання повноважень щодо здійснення антикорупційної діяльності.

З огляду на це пропонуємо систематизувати суб'єктів антикорупційної діяльності за обсягом повноважень та ступенем участі суб'єкта в механізмі протидії корупції:

- органи та особи, наділені адміністративними повноваженнями щодо виявлення, припинення, розслідування корупційних правопорушень, у тому числі щодо складання протоколу про адміністративне правопорушення, – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції;
- органи та особи, наділені повноваженнями щодо координації, спрямування, законодавчого забезпечення антикорупційної діяльності;
- органи та особи, наділені повноваженнями щодо сприяння спеціально уповноваженим органам у сфері протидії корупції, за якими закріплюється прямиий обов'язок із припинення корупційних правопорушень і повідомлення про них спеціально уповноважених органів.

Відповідно до проекту Закону до першої групи слід віднести органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. До другої – Президента України, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики. Третя група суб'єктів за критерієм тих меж, в яких вони можуть брати участь в антикорупційній діяльності, може диференціюватися на: 1) правоохоронні органи, які беруть участь у заходах протидії корупції у межах виконання покладених на них інших основних функцій; 2) державні органи, на які покладається обов'язок сприяти спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції у межах виконання покладених на них основних функцій, пов'язаних із здійсненням контрольних повноважень; 3) громадяни та об'єднання громадян.

Тобто в антикорупційній діяльності в такому разі мають брати участь всі особи, що проживають на території України. Такий підхід, на нашу думку, є найбільш вдалим, враховуючи ту



корупційну ситуацію, яка склалася в Україні. Наразі потребуються рішучі кардинальні кроки для протидії корупції. Саме завдяки запропонованій градації суб'єктів, уповноважених на здійснення заходів із запобігання та протидії корупції, а також введенню відповідальності за невжиття заходів із протидії корупції для всіх суб'єктів можна значно знизити рівень корупції в Україні та зупинити її зростання.

Список використаної літератури:

1. Висновок на проект Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» № 7487 від 17.12.2010 р. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39289.
2. Зауваження до проекту Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» Головного юридичного управління № 7487 (2 читання) // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39289.
3. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005.
5. Про засади запобігання і протидії корупції: Проект Закону України від 18.02.2011 р. // http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39289.

Надійшла до редакції 16.02.2011

ДЖУЖА О.М., доктор юридичних наук, професор
КАРПЕНКО С.М., магістр права
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 343.9

**КРИМІНОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВІКТИМІЗАЦІЇ ТА ДЕВІКТИМІЗАЦІЇ
ЯК РІЗНОВИДІВ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Розглядаються питання кримінологічних засад віктимізації та девіктимізації як різновидів профілактичної діяльності.

Ключові слова: віктимізація, девіктимізація, профілактична діяльність.

Рассматриваются вопросы криминологических основ виктимизации и девиктимизации как разновидностей профилактической деятельности.

Ключевые слова: виктимизация, девиктимизация, профилактическая деятельность.

The questions of criminology bases of viktimy and deviktimy are considered as varieties of prophylactic activity

Key words: viktimy, deviktimy, prophylactic activity.

На тлі загострення соціально-політичних проблем і протиріч, які виступають джерелом віктимізації українських громадян, зростає її криміногенна складова, викликана активізацією злочинності, що робить замах на права, свободи та інтереси особи. У своїй сукупності кримінальні процеси такого роду уражають різні соціальні прошарки і групи населення, одночасно стимулюючи зростання їхнього віктимологічного потенціалу. При цьому процес інтенсивної віктимізації населення відбувається не просто симетрично щодо криміногенних проявів: змінюється структура віктимності населення, трансформується та інтенсифікується його розподіл на соціальні групи [1].

На жаль, у вітчизняній та у зарубіжній віктимологічній літературі недостатньо робіт [2], спеціально присвячених з'ясуванню особливостей віктимності соціальних статусів стосовно найважливіших тенденцій сучасної стратифікації суспільства.

Вітчизняні віктимологи [3] переважно розглядають питання індивідуальної та групової віктимності щодо того або іншого виду злочину (насильницьких злочинів проти особи, шахрайства, комп'ютерної злочинності, злочинності на автотранспорті тощо). Зарубіжні вчені [4, с. 261] зосереджені на питаннях віктимності соціальних статусів у різних сферах життєдіяльності: найманій праці, побутової, сексуальної та ін. Більш глибокого дослідження вимагають зміни сучасних параметрів віктимології соціальних статусів, що відносяться до традиційно віктимних, а також тих, які набувають цих якостей під впливом глобалізаційних процесів або процесів міграції, урбанізації,

