

УДК 343.12

С. М. Терницький
кандидат юридичних наук,
начальник відділення інспекції з особового складу
відділу кадрового забезпечення
Харківського національного університету внутрішніх справ

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

11 червня 2009 року Верховною Радою України був прийнятий пакет антикорупційних нормативно-правових актів, який складався з трьох законів: Закони 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».

Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» в національне законодавство було введено конкретні положення щодо фінансового контролю та статтею 10 передбачено, що особи, зазначені в пункті 1 і підпунктах «а» – «г» пункту 2 частини першої статті 2 цього Закону, зобов'язані подавати відомості про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, у порядку та обсягах, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами.

Однак окремі положення вищевказаного пакету антикорупційних нормативно-правових актів не відповідали чинному законодавству, запропоновані в них заходи вирізнялися безсистемністю, заплутаністю і неефективністю. Громадськістю та експертами неодноразово висловлювалися критичні зауваження щодо цих законів, наголошувалося на неможливості застосування цих актів, оскільки вони порушують гарантовані Конституцією України права і свободи громадян.

1 січня 2010 року для України набрала чинності Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року, яка була підписана від імені України 11 грудня 2003 року та ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V. Відповідно до статті 8 («Кодекси поведінки державних посадових осіб») Конвенції, кожна держава-учасниця прагне у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб; кожна держава-учасниця розглядає можливість вжиття, згідно з основопо-

ложними принципами свого внутрішнього права, дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти, установлені згідно з цією статтею.

Незважаючи на це, жодної конкретизації вимог в частині відповідальності за подання у деклараціях недостовірних відомостей про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру національне законодавство не отримало.

Більше того, 21 грудня 2010 року було прийнято Закон України № 2808-VI, відповідно до якого Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», Закон України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» було визнано такими, що втратили чинність.

Запровадження нового порядку здійснення фінансового контролю, встановлення обов'язку декларування як доходів, так і витрат, визначення строків подання декларації та опублікування в офіційних друкованих виданнях декларацій про майновий стан, доходи і витрати посадовців вперше було зроблено в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року. Зазначені норми були покликані забезпечити контроль за тим, чи мають посадовці реальні джерела доходів та можливість на законних підставах купувати майно і утримувати його. Так в Україні було започатковано реальний моніторинг доходів та витрат чиновників як черговий крок до подолання корупційних проявів.

Так, статтею 12 («Фінансовий контроль») Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року було передбачено, що особи, зазначені в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік. Водночас положень про відповідальність за порушення вказаної вимоги (як одного із засобів гарантування запобігання корупції) у самому Законі не містилося.

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від

7 квітня 2011 року № 3207-VI (який набрав чинності одночасно із Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції») було внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та доповнено його главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення».

Згідно з внесеними змінами вводилася адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю. Так, відповідно до статті 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка так і називалася «Порушення вимог фінансового контролю», було передбачено відповідальність за неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». При цьому жодної відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації чинним на той час законодавством не передбачалося.

13 травня 2014 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», відповідно до якого частину десяту статті 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» було викладено в новій редакції та введено спеціальну норму, що подання завідомо недостовірних відомостей в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру є підставою для притягнення суб'єкта декларування до дисциплінарної, адміністративної відповідальності відповідно до закону.

Цим же Законом було внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення і статтю 172-6 доповнено частиною третьою такого змісту: «Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», тягне за собою накладення штрафу від ста п'ятдесяти до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Однак, у чому саме має полягати недостовірність законодавцем, визначено не було (що могло б потягти настання відповідальності навіть за внесення помилкових анкетних даних до розділу I «Загальні відомості»), що фактично унеможливило застосування цієї норми.

14 жовтня 2014 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про запобігання корупції», відповідно до статті 45 якого суб'єкти декларування зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій

держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством. Однак, незважаючи на це, послідовних кроків у встановленні відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації законодавцем зроблено не було.

Таким чином, до юридичної термінології було введено нову дефініцію, а саме: «декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування».

Так, Законом України «Про запобігання корупції» статтю 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення було викладено в новій редакції, а норма про встановлення відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», взагалі зникла.

Але законодавець ввів кримінальну відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації. Так, Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року Кримінальний кодекс України було доповнено статтею 366-1 («Декларування недостовірної інформації») такого змісту: «Подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації карається позбавленням волі на строк до двох років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Примітка. Суб'єктами декларування є особи, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». І знову законодавець чітко не визначив, у чому саме має полягати недостовірність, що, в свою чергу, порушувало ґрунтовний принцип кримінального права – принцип законності.

Одночасно згідно з пунктом 2 Розділу XIII «Прикінцеві положення» Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період до 1 січня 2015 року подаються до Національного агентства з питань запобігання корупції в обсязі та за формою, передбаченими додатком до Закону України «Про засади запобі-

гання і протидії корупції» (у подальшому ця норма неодноразово змінювалася та у редакції Закону України від 12 лютого 2015 року № 198-VIII набула такої форми: «До початку роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, суб'єкти декларування подають декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Зазначені декларації підлягають оприлюдненню в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». Про початок роботи системи подання та оприлюднення відповідно до цього Закону декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, приймається рішення Національного агентства з питань запобігання корупції».

Таким чином, на теперішній час діє положення статті 12 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», яким передбачено обов'язок суб'єктів декларування подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, визначеною зазначеним законом.

Отже, стаття 366-1 Кримінального кодексу України «Декларування недостовірної інформації» набере чинності з моменту, коли розпочне роботу система подання та оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Це відбудеться на наступний день після прийняття рішення Національним агентством з питань запобігання корупції про початок роботи цієї системи.

Окремо слід зазначити, що встановлення кримінальної відповідальності за «декларування недостовірної інформації» викликає певні зауваження, оскільки наведення завідомо неправдивих відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, без настання яких-небудь суспільно небезпечних наслідків само по собі не досягає рівня суспільної небезпеки, достатньої для визнання таких дій злочинами. Звільнення такої особи із займаної посади, яке може бути передбачене і без встановлення кримінальної відповідальності, є цілком адекватною та достатньою мірою відповідальності за відповідні дії. Також опис забороненого діяння у тексті статті 366-1 Кримінального кодексу України дає можливість для досить серйозних зловживань, оскільки на практиці буде неможливо відмежувати надання «завідомо неправдивих» відомостей від елементарної арифметичної помилки, яка може бути допущена у тексті декларації. На практиці це може означати притягнення до відповідальності за будь-яку неточність

у тексті декларації, що може привести до масових безпідставних порушень прав громадян.

Також слід зазначити, що частиною 1 статті 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність за несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Через те, що предметом цього адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порядок набрання чинності цією статтею такий само, як і статтею 366-1 Кримінального кодексу України.

На підтвердження своєї думки автором було проаналізовано судові рішення, розміщені у Єдиному державному реєстрі, однак вироків в частині притягнення осіб до кримінальної відповідальності за статтею 366-1 Кримінального кодексу України виявлено не було.

На підставі вищевикладеного можна зробити такі висновки:

1. На теперішній час жодних правових підстав для притягнення суб'єктів правопорушень за несвоєчасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (частина 1 статті 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення), або подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації (стаття 366-1 Кримінального кодексу України) відповідно до адміністративної чи кримінальної відповідальності немає.

2. Стаття 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, стаття 366-1 Кримінального кодексу України потребують відповідно до законодавчого доопрацювання.

Література

1. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1822.
2. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18 жовтня 2006 року № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.
3. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції : Закон України від 21 грудня 2010 року № 2808-VI // Голос України. – 2011. – № 1.
4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 108.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3207-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1765.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

7. Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

8. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13 травня 2014 року № 1261-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 28. – Ст. 937.

10. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Search>.

Анотація

Терницький С. М. Окремі питання застосування чинного законодавства у сфері запобігання і протидії корупції. – Стаття.

У науковій статті розглядаються окремі питання застосування законодавства у сфері запобігання та про-

тидії корупції. Запропоновані ґрунтовні висновки та пропозиції щодо тематики, яка розглядається.

Ключові слова: корупція, запобігання, протидія, застосування, законодавство.

Аннотация

Терницький С. М. Отдельные вопросы применения действующего законодательства в сфере предотвращения и противодействия коррупции. – Статья.

В научной статье рассматриваются вопросы применения законодательства в сфере предотвращения и противодействия коррупции. Предложены основательные выводы и предложения по рассматриваемой тематике.

Ключевые слова: коррупция, предупреждение, противодействие, применение, законодательство.

Summary

Terniyts'kyj S. M. Separate the application of current legislation on preventing and combating corruption. – Article.

In the scientific article addresses some questions of the law on preventing and combating corruption. The proposed solid conclusions and proposals on the subject in question.

Key words: corruption, prevent, combat, use, legislation.