



О. В. Зоря

старший оперуповноважений з особливо важливих справ управління по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби Державної податкової адміністрації України (м. Київ)

УДК 342.841:342.9 (477)

НОВЕ У ЗАКОНОДАВСТВІ СТОСОВНО ОРГАНІВ, ЩО ПРОТИДІЮТЬ ТА ЗАПОБІГАЮТЬ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ

Стаття присвячена дослідженню актуальних питань, пов'язаних із нововведеннями у вітчизняне антикорупційне законодавство, щодо визначення органів, які ведуть боротьбу з корупцією.

Статья посвящена исследованию актуальных вопросов, посвященных нововведениям в отечественное антикоррупционное законодательство, относительно определения органов, которые ведут борьбу с коррупцией.

The article is dedicated to the study of high-priority issues related to the current developments in the Ukrainian Anti-Corrupt Laws, in particular, to determining of the list of authorities that fight corrupt practices.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства одним із найбільш серйозних визнаних викликів справедливо визначається високий рівень корупції. Це явище проникло майже у всі сфери життя, державного апарату та становить значну загрозу національній безпеці держави, що і зумовлює актуальність дослідження цієї проблеми.

Обрана тема дослідження пов'язана із завданнями, що вирішуються у межах науково-дослідної роботи “Вдосконалення системи внутрішнього контролю за проявами корупції в органах ДПС України”, державний реєстраційний № 0109U000316, а також відповідає підпункту 2 п. 2 Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” та державної антикорупційної політики на період до 2011 року, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657 (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 серпня 2009 р. № 1013-р), а також п. 2 відповідного Плану заходів Державної податкової адміністрації України на 2010 рік, затвердженого наказом ДПА України від 10.12.2009 р. № 697.

Проблема законодавчого забезпечення протидії корупції постійно знаходиться в центрі уваги як вітчизняних, так і закордонних вчених. Зокрема, окресленій проблемі присвятили свої роботи А. В. Гайдук, Д. Г. Заброда, М. І. Мельник, С. С. Рагульський, О. В. Старцев, О. В. Ткаченко, Р. М. Тучак та інші. Разом із тим питанням законодавчих нововведень протидії корупції, що започатковані 2009 року Верховною Радою України, достатньої уваги в наукових дослідженнях поки що не приділено.

Виходячи із викладеного, завданням нашого наукового пошуку є дослідження законодавчих новацій щодо органів, які зобов'язані протидіяти та запобігати корупційним правопорушенням.

Необхідно визнати, що за час дії з 1995 року Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР [1] (далі — Закон України № 356/95-ВР) в цілому не виконав свого завдання по запобіганню корупції, а передбачені ним правила та норми антикорупційної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, не увійшли в повсякденне життя державних службовців.

З 1 січня 2011 року Закон України № 356/95-ВР втрачає чинність. Натомість вводиться в дію низка інших Законів України антикорупційної спрямованості: “Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 року № 1506-VI [2]

© Зоря О.В., 2010.



(далі — Закон України № 1506-VI), “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” від 11 червня 2009 року № 1508-VI [3] (далі — Закон України № 1508-VI) та “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” від 11 червня 2009 року № 1507-VI [4] (далі — Закон України № 1507-VI).

Якщо Закон України № 356/95-ВР не лише визначав правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, а ще й передбачав механізми цієї боротьби, містив норми щодо відповідальності за корупційні правопорушення, то з 1 січня 2011 року, з урахуванням законодавчих змін, здійснених відповідно до вимог Закону України № 1508-VI, відповідальність за вказані діяння передбачатиметься окремою главою (15-Б) Кодексу України про адміністративні правопорушення [5]. У свою чергу Закон України № 1506-VI визначатиме основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав або інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Для їх своєчасного виявлення та якнайшвидшого прийняття відповідних превентивних заходів необхідно розглянути окремі норми Закону України № 1506-VI та спрогнозувати наслідки їх застосування після введення Закону в дію.

Зупинимось на визначенні суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції.

Уявляється таким, що не сприятиме посиленню боротьби з корупцією, зменшення Законом України № 1506-VI кількості органів, які виявлятимуть, припинятимуть та розслідуватимуть корупційні правопорушення, у порівнянні із Законом України № 356/95-ВР.

Так, відповідно до вимог ст. 4 Закону України № 356/95-ВР органами, які ведуть боротьбу з корупцією, визначено відповідні підрозділи:

- Міністерства внутрішніх справ України;
- податкової міліції;
- Служби безпеки України;
- органів прокуратури України;
- Військової служби правопорядку у Збройних Силах України;
- інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з

чинним законодавством.

Ст. 4 Закону України № 1506-VI спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначено:

- спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України;
- податкову міліцію;
- по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Службу безпеки України;
- Військову службу правопорядку у Збройних Силах України, якщо інше не передбачено законом.

Як бачило, до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції безпідставно не включено інший підрозділ Міністерства внутрішніх справ України — боротьби з економічною злочинністю, а також органи прокуратури.

Цією ж статтею Закону України № 1506-VI визначено, що Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори лише координують діяльність правоохоронних органів з питань протидії корупції. Проте повноваженнями виявляти, припиняти та розслідувати корупційні правопорушення органи прокуратури не наділені.

Крім того, ст. 4 Закону України № 356/95-ВР передбачається, що боротьбу з корупцією ведуть також інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством. Такі органи чи підрозділи можуть бути створеними підзаконними чи навіть відомчими нормативними актами вищевказаних правоохоронних органів (як, наприклад, Державна служба боротьби з економічною злочинністю) [6].

Введенням в дію Закону України № 1506-VI така можливість втрачається, оскільки відповідно до абзацу другого ч. 1 ст. 4 вказаного Закону інші спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції можуть бути визначені лише шляхом внесення змін, доповнень або прийняття нових законів.

Із запропонованим звууженням кола суб'єктів боротьби з корупцією неможливо погодитися. Зокрема, поряд із збільшенням заходів превентивного та профілактичного характеру, обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції, посиленням ролі громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції, відповідальності за



вчинення корупційних правопорушень, розширенням кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення цілком логічним виглядало б не зменшення, а збільшення суб'єктів боротьби з корупцією. Проте норми Закону України № 1506–VI передбачають протилежне.

Не сприятиме збільшенню ефективності боротьби з корупцією також звуження кола органів (уповноважених осіб), що мають повноваження складати протоколи про корупційні адміністративні правопорушення. Так, відповідно до вимог ст. 12 Закону України № 356/95–ВР протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, складається органами, зазначеними у п. п. “а”, “а-1” і “б” ст. 4 цього Закону, а у разі, коли факт вчинення такого діяння, що не містить складу злочину, встановлено прокурорською перевіркою чи попереднім слідством, — також слідчим чи прокурором.

Внесені зміни до ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачають складання з 1 січня 2011 року протоколів про корупційні адміністративні правопорушення лише уповноваженими особами органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, а також слідчим, особою, яка провадить дізнання, прокурором або уповноваженою ним особою з числа працівників прокуратури. Тобто, з наступного року не матимуть відповідних повноважень працівники підрозділів боротьби з економічною злочинністю Міністерства внутрішніх справ України та податкової міліції.

Недоцільність звуження кола органів (уповноважених осіб), що складають протоколи про корупційні адміністративні правопорушення, не викликає сумнівів. Наприклад, позбавлення повноважень складання зазначених протоколів податкової міліції (підрозділів по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби) утворює загрозу ускладнення протидії корупції в податкових органах, оскільки за час існування з 1997 року саме підрозділи по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби забезпечили виявлення переважної кількості корупційних адміністративних правопорушень, вчинених податківцями, та притягнення винних осіб до відповідальності.

Так, лише протягом 2008 року працівниками підрозділів по боротьбі з корупцією в ОДПС складено 350 адміністративних протоколів про корупційні правопорушення із 444, тобто 79 % від загальної кількості протоколів стосовно податківців. За матеріалами підрозділів по боротьбі з корупцією в ОДПС до адміністративної відповідальності притягнуто 217 працівників податкових органів, або 82 відсотки. Кількісні показники всіх інших правоохоронних органів складають відповідно лише 94 та 47.

Співвідношення результативності підрозділів по боротьбі з корупцією в ОДПС та інших правоохоронних органів щодо протидії корупції у 2009 році ще більш поглибилось. Так, упродовж 11 місяців поточного року підрозділами по боротьбі з корупцією в ОДПС складено 245 адміністративних протоколів про корупційні правопорушення (усіма іншими правоохоронними органами — лише 61), за наслідками їх розгляду до відповідальності притягнуто 150 податківців або 84 % (за протоколами інших правоохоронних органів — лише 28).

Як вбачається, відсутність у підрозділів по боротьбі з корупцією в органах державної податкової служби прав складати адміністративні протоколи може не лише суттєво знизити ефективність протидії корупції у податкових органах, а навіть негативно сприяти поширенню корупційних проявів.

З іншого боку, значно зросте навантаження на підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України та по боротьбі з корупцією, організованою злочинністю Служби безпеки України, а також прокуратури.

Не вирішеним також залишається питання подальшого спрямування матеріалів про корупційні адміністративні правопорушення, виявлені іншими

спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Так, Законом України № 1506–VI не передбачено, до якого органу, уповноваженого складати протоколи, необхідно направляти матеріали про корупційні адміністративні правопорушення, виявлені, наприклад, відповідними підрозділами податкової міліції: до органів внутрішніх справ чи до органів Служби безпеки України?

Зазначені проблеми постануть вже з 1 січня наступного року. Тому для їх вирішення необхідні якнайшвидша розробка та прийняття відповідного порядку передання матеріалів про корупційні адміністративні правопорушення до органів, уповноважених складати протоколи про корупційні адміністративні правопорушення від інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Такий порядок можливо затвердити або підзаконним нормативно-правовим актом, або у кращому випадку спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної податкової адміністрації та Міністерства



оборони України.

Що стосується сутності такого порядку, то пропонується усі матеріали про корупційні адміністративні правопорушення, виявлені спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, що не мають повноважень складання адміністративних протоколів, направляти спочатку до органів прокуратури, які, у свою чергу, після здійснення відповідних загальнонаглядових процедур, користуючись вимогами абз. 3 ч. 4 ст. 3 Закону України № 1506-VI, повинні або скласти такі протоколи самостійно, або направляти їх до одного із повноважних органів, визначених ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Підсумовуючи викладене, слід прийти до висновку, що, порівняно з нормами Закону України № 356/95-ВР, Закон України № 1506-VI в цілому дозволяє протидіяти корупції на більш якісному рівні. Зазначений Закон передбачає принципово нові підходи до упередження корупційних проявів, розширює перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, додавши до них навіть фізичних осіб, встановлює більш суворі обмеження, спрямовані на запобігання та протидію корупції, формування правомірної поведінки громадян, нові механізми профілактики та упередження корупційних діянь.

Поряд із цим при прийнятті вказаного Закону не вдалося уникнути окремих правових норм, які, на нашу думку, навпаки у деяких випадках здатні лише ускладнити протидію корупції та викликати труднощі при їх застосуванні.

Цей аспект досліджуваної проблеми потребує свого вирішення на основі подальших ґрунтовних наукових пошуків.

Список використаних джерел

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р., № 356/95-ВР // ВВР. — 1995. — № 34. — Ст. 266
2. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // ВВР. — 2009. — № 45. — Ст. 691
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 р. № 1508-VI // ВВР. — 2009. — № 46. — Ст. 699
4. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11.06.2009 р. № 1507-VI // ВВР. — 2009. — № 45. — Ст. 692
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // ВВР УРСР. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
6. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю : постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 р. № 510 // [Електронний ресурс] — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=510-93-%EF>.

*Рекомендовано до друку відділом проблем дослідження фінансової безпеки
Науково-дослідного центру з проблем оподаткування
(протокол № 9 від 14 грудня 2009 року)*

Надійшла до редакції 02.02.2010

