



Макар Петрович МАРЧУК,

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою
злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України (м. Київ),
makarmarchuck@gmail.com

УДК 343.352.4

ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ НОВОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Висвітлено загальний стан корупції в Україні та визначено чинники, що сприяють успішній боротьбі з цим явищем, які, до того ж, апробовані міжнародною спільнотою. Проаналізовано нові закони антикорупційного спрямування, прийняті 25 жовтня 2014 р., та пов'язані з ними інші нормативно-правові акти. Вивчено невідкладні заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити базу для подальшого проведення реформи у цій сфері. Оцінено можливість реалізації норм щодо: 1) зміцнення резистентності публічної адміністрації проявам корупції, а також підвищення рівня довіри до неї з боку громадян на основі перевірок на доброчесність; 2) введення антикорупційних програм і призначення уповноважених осіб щодо їх виконання в державних підприємствах; 3) уникнення політичної нейтральності та демонстрації в будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів окремим особам. Зроблено висновки щодо правових засад діяльності спеціалізованих інституцій, що мають розширені повноваження у відповідній сфері відносин, недоліків і подальших перспектив удосконалення антикорупційного законодавства.

Ключові слова: національна безпека, боротьба з корупцією, державна антикорупційна політика, антикорупційне законодавство, антикорупційна стратегія.

Корупція в Україні вже давно сприймається як органічна частина нашого життя. Тому було б неправильним вважати, що це явище останніх років чи навіть десятиліть [1, с. 2]. Однак саме події, що відбулися в Україні, стали наслідком поширення корупції та активізували процеси, які, у свою чергу, створюють реальну загрозу не тільки національній безпеці, але й демократичному розвитку нашої держави.

Включний деструктивний характер корупції зумовлений масштабністю її поширення та стійкими руйнівними чинниками як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних підсистем, а також високим рівнем латентності відповідних видів злочинів [2, с. 1].



Сьогодні становище ускладнилось ще й тим, що кримінальні елементи, використовуючи недоліки вітчизняного законодавства, удосконалили форми і методи своєї протиправної діяльності та залучають до реалізації власних антизаконних задумів корумпованих представників органів державної влади. При цьому їх зусилля переважно спрямовані встановлення контролю над найбільш прибутковими сферами економічних відносин [3, с. 41]. Зокрема за 2014 рік у сфері земельних відносин 276 осіб скоїли корупційні правопорушення, у бюджетній сфері — 141 особа, у сфері освіти — 116 [4]. Крім того, значна частина кримінальних формувань пов'язана між собою тісними міжрегіональними та міжнародними зв'язками. Тому протистояти зростанню рівня корупції може лише системна державна політика та реформування законодавчих підвалин протидії цьому явищу.

Чинники, що сприяють успішній боротьбі з корупцією, вже використовуються міжнародною спільнотою та успішно апробовані. До них належать відкритість влади, її прозорість, простота ухвалення державних рішень, дієві механізми контролю за діяльністю публічних органів з боку представників громадянського суспільства, забезпечення свободи слова, власних поглядів і переконань та правових засад журналістської діяльності [5, с. 4]. Ці положення закріплені у новому антикорупційному законодавстві, яке ще повністю не набрало чинності та продовжує реформуватись. Однак саме від можливості реалізації відповідних положень і відсутності шляхів маніпулювання ними залежатиме ефективність антикорупційної політики нашої держави.

Враховуючи викладене, особливої актуальності набуває вивчення особливостей нового українського антикорупційного законодавства, проведення аналізу реальної ефективності від застосування його положень та можливостей ухилення від їх виконання, а також визначення пріоритетних напрямів і нових перспектив у реалізації політики держави щодо зменшення проявів корупції.

Вивченню різноманітних аспектів корупції та заходів, спрямованих на протидію цьому явищу, приділено достатньо уваги у вітчизняній правовій науці.

Кримінально-правова характеристика корупційних діянь розглядалась у працях Л. І. Аркуші, Л. В. Багрій-Шахматова, О. О. Дудорова, П. Т. Геги, М. І. Камлика, Р. П. Марчука, М. І. Мельника. Питання, пов'язані з міжнародним досвідом протидії проявам корупції, досліджували М. І. Бакай, Ю. Я. Касараба, І. В. Чемерис, О. Ю. Шостко та ін.

Серед наукових праць, які розкривають сутнісні аспекти антикорупційної політики держави, можна виділити доробки П. О. Добродумова, О. Г. Кальмана, Є. В. Невмержицького та ін.

Проте, незважаючи на велику чисельність наукових досліджень щодо корупції та заходів, спрямованих на протидію цьому явищу, окремі аспекти, зокрема щодо ефективності застосування положень нормативних актів, прийнятих наприкінці 2014 року, ще не аналізувались.

Метою статті є висвітлення особливостей нового антикорупційного законодавства, вивчення експертних оцінок щодо можливостей застосування його положень, виявлення можливих недоліків і висловлення пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

За останній рік у нашій державі прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на посилення боротьби з корупцією, та на політичному рівні проголошено курс на посилення протидії цьому ганебному явищу [6, с. 4–5].



Зокрема 25 жовтня 2014 р. у газеті “Голос України” № 206 опубліковано нові антикорупційні закони.

Ці нормативні акти започатковують процес реформування існуючої системи протидії корупції з урахуванням міжнародних стандартів протидії цьому явищу та передбачають можливість вільного доступу громадян до інформації Державного реєстру речових прав на нерухоме майно [7].

Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” від 14 жовтня 2014 р. № 1699–VII визначає основні проблеми реалізації державної антикорупційної політики та заходи, спрямовані на їх вирішення, зокрема здійснення постійної оцінки стану боротьби з корупцією, закріплення повноважень спеціально уповноваженого органу у цій сфері, моніторинг державної антикорупційної політики та залучення громадськості до цих процесів. Крім того, передбачено провести інформаційну кампанію, у якій роз’яснити основні положення відповідного закону та необхідність заходів, спрямованих на забезпечення доброчесності бізнесу, до якої залучити громадянське суспільство та бізнес [8]. Однак для виконання зазначених норм, у першу чергу, необхідно налагодити взаємодію органів, які ведуть боротьбу з корупцією, та засобів масової інформації, що доцільно закріпити на законодавчому рівні. Без таких дій неможливе збільшення частки населення, яке негативно сприйматиме корупційні правопорушення.

Також для реалізації положень цього нормативно-правового акта необхідним є розроблення загальнонаціональної методики визначення рівня корупції з урахуванням стандартів ООН, для чого має бути негайно розроблений відповідний акт Кабінету Міністрів України, про що зазначено у цьому ж акті. Водночас у ст. 12 Закону України “Про запобігання корупції” передбачено, що затвердження методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади закріплено за Національним агентством з питань запобігання корупції, що створює часткову законодавчу колізію. Виходить, що один орган має встановлювати, як оцінювати корупційні ризики в органах влади, а інший — розробляти загальну методичку оцінки рівня цього протиправного діяння.

Також не конкретизовано, яким чином має реалізовуватись положення про забезпечення доступу громадян до засідань представницьких органів (окремі засідання можуть бути таємними, до деяких із них доступ надається тільки обмеженим групам осіб, інші — навіть при відкритості, не зможуть допустити всіх бажаючих і забезпечити високий рівень правопорядку).

Закріплене в Законі України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” положення про зміцнення резистентності публічної служби проявам корупції, а також здійснення заходів щодо підвищення рівня довіри до неї з боку громадян на основі перевірок на доброчесність: імітації ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, з метою перевірки доброчесності його поведінки за певних обставин, на нашу думку, має виключно декларативний характер. Адже, як зазначено у цьому ж акті, такі дії можуть бути у вигляді провокації надання неправомірної вигоди і тому не відносяться до підстав розпочати кримінальне провадження.

Положення, закріплені в Указі Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” від 12 січня 2015 р. № 5/2015, констатують: “Метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення



втрата державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [9], фактично дублюють норми Закону України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки” [8; 9].

Водночас Законом України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII передбачено організаційно-правові засади функціонування системи запобігання корупції в Україні (створення спеціального органу — Національної комісії з питань запобігання корупції, яка є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, закріплення його прав і обов’язків, гарантій незалежності), порядок застосування превентивних антикорупційних заходів, спрямованих на запобігання корупційних та пов’язаних з ними правопорушень. Також він регулює:

- формування та реалізацію державної антикорупційної політики;
- обмеження щодо використання службових повноважень, щодо одержання подарунків, запобігання одержанню неправомірної вигоди, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності тощо;
- запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- процедуру проведення антикорупційної експертизи, спеціальної антикорупційної перевірки, ведення Єдиного державного реєстру осіб, що вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення;
- здійснення фінансового контролю, зокрема за особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- захист викривачів (осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції);
- відповідальність за корупційні та пов’язані з корупцією правопорушення, усунення їх наслідків [10].

Особливістю розглянутого Закону є те, що ним передбачено обов’язкове введення антикорупційних програм і призначення уповноважених осіб щодо їх виконання в окремих юридичних особах (державних, комунальних підприємствах, господарських товариствах (у яких державна або комунальна частка перевищує 50 відсотків), де середньооблікова чисельність працюючих за звітний (фінансовий) рік перевищує п’ятдесят осіб, а обсяг валового доходу від реалізації продукції (робіт, послуг) за цей період перевищує сімдесят мільйонів гривень і тих, які є учасниками попередньої кваліфікації, учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України “Про здійснення державних закупівель” (ч. 2 ст. 62 Закону). Враховуючи велику кількість таких суб’єктів і беручи до уваги відсутність у них кваліфікованих кадрів, спроможних розробити дієву антикорупційну програму, виникають сумніви щодо ефективності цієї норми.

Фактично неможливо реалізувати положення ч. 1 ст. 40 Закону України “Про запобігання корупції”, яке передбачає, що Президент України, Голова Верховної Ради України, його заступники, Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр України, віце-прем’єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради Міністрів Автономної Республіки Крим зобов’язані при виконанні своїх службових



повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків [10]. Без встановлення жорстких санкцій за порушення відповідного положення воно залишатиметься “мертвою нормою закону”. Це саме стосується і ст. 73, в якій зазначено, що Україна здійснює заходи щодо повернення в Україну коштів та іншого майна, одержаних унаслідок корупційних правопорушень, і розпоряджається цими коштами відповідно до законодавства й міжнародних договорів, обов’язковість яких встановлено згодою Верховної Ради України.

Крім Національної комісії з питань запобігання корупції, окремим законодавчим актом (Законом України “Про національне антикорупційне бюро” від 28 грудня 2014 р. № 1698–VII) передбачено правові основи діяльності Національного антикорупційного бюро України. Це державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного антикорупційного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Створення багатоцільового органу, на який би покладалися такі завдання, є прикладом комплексного підходу та зосередження в межах однієї організації всіх основних функцій із запобігання корупції та боротьби з нею: формування загальної антикорупційної політики, аналітична діяльність, організаційна і технічна допомога в питаннях попередження корупційних проявів, моніторинг стану, розслідування та кримінальне переслідування за корупційні злочини [11, с. 110].

Однак, виходячи з цього, бачимо, що в Україні існує два антикорупційних органи:

- 1) Національне агентство з питань запобігання корупції;
- 2) Національне антикорупційне бюро України.

Один з них є координуючим органом, інший — правоохоронним. Разом з тим досвід окремих країн, наприклад, Грузії, засвідчує, що первинним фактором успіху є саме політична воля до боротьби з корупцією, а не інституційний дизайн відповідних органів. Не маючи спеціальних координаційних чи правоохоронних антикорупційних органів у перші роки проведення реформ, ця держава, тим не менш, спромоглася здійснити значний прорив у боротьбі з корупцією. Антикорупційний орган, створений лише під тиском зовнішніх партнерів країни, не буде успішним у своїй роботі, як, наприклад, доводить досвід Молдови [12].

Принципи діяльності Національного антикорупційного бюро України, що містяться у ст. 3 Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України”, по суті, є загальноправовими та притаманні діяльності всіх правоохоронних органів, тому їх закріплення у відповідному Законі, на нашу думку, не є необхідним.

У статті четвертій відповідного Закону зазначено, що використання цього органу в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Водночас у статті шостій визначено, що Директор цього органу призначається на посаду



за згодою Верховної Ради України та звільняється з посади Президентом України, що передбачає пряму залежність керівництва від рішень політичних партій.

Виходячи з вищевикладеного, можна стверджувати, що нове антикорупційне законодавство закріплює європейські принципи протидії цьому антизаконному явищу та визначає правові засади діяльності спеціалізованих інституцій, що мають розширені повноваження у відповідній сфері відносин. Разом з тим аналіз основних нормативно-правових актів дав змогу виявити низку недоліків, серед яких:

- дублювання положень у різних законодавчих актах;
- колізія окремих положень;
- наявність декларативних норм, виконання яких практично неможливе;

Усунення зазначених недоліків, а також налагодження взаємодії між органами, що ведуть боротьбу з корупцією, та засобами масової інформації, на нашу думку, дозволить реалізувати на належному рівні законодавчо закріплену антикорупційну політику держави та пропаганду щодо несприйняття цього протиправного діяння серед населення.

Остаточню перевірити результативність антикорупційних законів можна буде лише після того, як усі ці акти набудуть чинності, у державних підприємствах будуть розроблені антикорупційні програми, а Директор Національного антикорупційного бюро подасть Президентові України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України письмовий звіт про діяльність Національного бюро протягом попередніх шести місяців. Після цього можна буде продовжити здійснювати дослідження щодо виконання основних засад антикорупційної стратегії та приведення законодавства у відповідність до його положень.

Список використаних джерел

1. Антикорупційне законодавство України [Текст]. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2009. — 15 с.
2. *Кушнар'ов, І. В.* Антикорупційна політика сучасної держави: загально-теоретична і порівняльно-правова характеристика [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень" / І. В. Кушнар'ов. — Х., 2013. — 18 с.
3. *Дрьомов, С. В.* Корупція в Україні: причини поширення та механізми протидії. Зелена книга державної політики [Текст] : монограф. / [авт. кол. С. В. Дрьомов, Ю. Г. Кальниш, Г. О. Усатий та ін.]. — К. : Пріоритети, 2011. — 87 с.
4. Звіт про стан протидії корупції за 2014 рік, затв. наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22.04.2013 р. № 52/394/172/71/268/60 // Поточний архів Ради національної безпеки і оборони України.
5. Нове антикорупційне законодавство [Текст] / уклад. : С. О. Меженний ; Черніг. центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів держ. влади, місцевого самоврядування, держ. п-в, установ і орг. — Чернігів : ЦППК, 2012. — 58 с.
6. *Клімова, С. М.* Організація запобігання та протидії корупції в Україні [Текст] : навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. — 200 с.
7. *Кушнір, О. О.* Нове в антикорупційному законодавстві / О. О. Кушнір [Електронний ресурс] Територіальне управління Держгірпромнагляду у



- Житомирській області. — URL : <http://ohorona.zt.ua/zapobigannya-koruptsiji/400-nove-v-antikoruptsiinomu-zakonodavstvi.html>.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699–VII [Текст] // ВВР. — 2014. — № 46. — Ст. 2047.
 9. Про Стратегію сталого розвитку “Україна–2020” : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Текст] // ОВУ. — 2015. — № 4. — Ст. 67.
 10. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII [Текст] // ВВР. — 2014. — № 49. — Ст. 2056.
 11. Дульський, О. О. Зарубіжний досвід інституційного забезпечення боротьби з корупцією. Реалії і перспективи його впровадження в Україні [Текст] / О. О. Дульський // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). — 2012. — № 1 (27). — С. 108–116.
 12. Антикорупційні органи: досвід деяких країн [2014, 23 квіт.] [Електронний ресурс] Новороздільське міське управління юстиції. — URL : http://nrozdiljst.at.ua/news/antikorupcijni_organ_i_dosvid_dejakikh_krajin/2014-04-23-138.

*Рекомендовано до друку відділом з вивчення проблем боротьби з організованою злочинністю у сфері економіки
Міжвідомчого науково-дослідного центру з проблем боротьби з організованою злочинністю при Раді національної безпеки і оборони України
(протокол № 1 від 20 січня 2015 року)*

Надійшла до редакції 05.02.2015

Марчук М. П. Проблемы внедрения и применения отдельных положений нового антикоррупционного законодательства в Украине

Освещено общее состояние коррупции в Украине и определены факторы, способствующие успешной борьбе с этим явлением, которые, к тому же, апробированы международным сообществом. Проанализированы новые законы антикоррупционного направления, принятые 25 октября 2014 г., и другие связанные с ними нормативно-правовые акты. Изучены неотложные меры по предотвращению и противодействию коррупции, которые должны создать базу для дальнейшего проведения реформы в этой сфере. Оценена возможность реализации норм относительно: 1) укрепления резистентности публичной администрации проявлениям коррупции, а также повышение уровня доверия к ней со стороны граждан на основе проверок на добродетель; 2) введение антикоррупционных программ и назначение уполномоченных лиц по их выполнению в государственных предприятиях; 3) избежание политической нейтральности и демонстрации в любом виде собственных политических убеждений или взглядов отдельным лицам. Сделаны выводы относительно правовых основ деятельности специализированных учреждений, имеющих расширенные полномочия в соответствующей сфере отношений, недостатков и дальнейших перспектив совершенствования антикоррупционного законодательства.

Ключевые слова: национальная безопасность, борьба с коррупцией, государственная антикоррупционная политика, антикоррупционное законодательство, антикоррупционная стратегия.



Marchuk, M. P. Problems of Implementation and Application of Certain Provisions of the New Anti-Corruption Legislation in Ukraine

The article deals with the general state of corruption in Ukraine, the factors contributing to a successful fight against this phenomenon, which are also tested by the international community, are determined. The new anticorruption laws adopted October 25, 2014 and other related regulations are analyzed. The urgent measures to prevent and combat corruption, which should create the basis for further reform in this area, are studied. The author evaluated feasibility of implementing regulations concerning: 1) the strengthening of the resistance of the public administration corruption and also increase the level of the credibility on the citizens based on integrity checks; 2) the introduction of the anti-corruption programs and the appointment of authorized persons on their performance in public enterprises; 3) the avoidance of political neutrality and demonstration in any form of their own political opinions or views of individuals. The conclusions concerning the legal foundations of special institutions with extended authority greater powers in the relevant sphere of relations, shortcomings and future prospects of improving anti-corruption legislation are drawn.

Keywords: national security, fight against corruption, state anti-corruption policy, anti-corruption legislation, anti-corruption strategy.

