

УДК 342.9

М. О. ТУЧАК

## ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

*Приділено увагу питанням удосконалення механізму попередження та протидії корупції. Проаналізовано чинне законодавство в цій сфері, що дозволило стверджувати, що методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції містять положення, зміст яких говорить про довільне сприйняття юридичних категорій і понять, а також неповну обізнаність у системі нормативно-правових актів у сфері боротьби з корупцією.*

*In this article attention is spared by the question of improvement of warning mechanism and counteraction a corruption. A current legislation is analyzed in this sphere, that allowed to assert that methodical recommendations on questions of prevention and counteraction a corruption contain positions, maintenance of which talks about arbitrary perception of legal categories and concepts, and also complete not knowledge in the system normatively legal acts in the field of fight against a corruption.*

Конституція України як надзвичайно важливий політико-правовий документ довгострокової дії юридично закріпила напрям розвитку українського суспільства до суверенної і незалежної, демократичної, соціальної правової держави, в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Успішне виконання завдань державного будівництва значною мірою залежить від зміцнення та забезпечення законності та державної дисципліни, якості та ефективності роботи всіх державних органів, в тому числі і тих, що ведуть боротьбу з корупцією.

Проблемі боротьби з корупцією приділяли увагу К. Абдієв, Л. Аркуша, Л. Астаф'єв, Б. Волженкін, М. Камлик, А. Кірпічніков, М. Мельник, О. Терещук, В. Корж, Р. Тучак та ін. Їхні пропозиції, зауваження враховувались законодавцем, внаслідок чого вносились зміни до законодавства. Велика кількість висловлених та обґрунтованих ними зауважень та пропозицій, сподіваємось, буде враховано шляхом внесення змін та доповнень до антикорупційного законодавства.

Корупція створює серйозну загрозу формуванню України як демократичної, незалежної та соціальної держави, а заходи, що вживаються для її подолання з боку держави, бажаного результату поки що не дають. Це значною мірою пояснюється тим, що діяльність уповноважених вести боротьбу з корупцією органів зосереджена

переважно на виявленні правопорушень серед державних службовців або інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, низьким рівнем ефективності взаємодії з іншими органами та підрозділами, недосконалістю інформаційно-аналітичного забезпечення, недосконалістю процедур притягнення винних осіб до відповідальності, низьким рівнем довіри до влади з боку громадян тощо.

Заходи, що здійснюються державою, суттєвого зменшення рівня корумпованості державних службовців та інших посадових осіб не дали. Відсутність належних результатів щодо попередження та протидії значною мірою пояснюється недосконалістю нормативно-правової бази. Так, наказом Головного управління державної служби України від 26 грудня 2007 р. № 337 затверджено Методичні рекомендації з питань запобігання та протидії корупції. Аналіз змісту вказаних Методичних рекомендацій свідчить про те, що їх підготовка здійснювалась поверхово. Зазначені Методичні рекомендації містять положення, зміст яких говорить про довільне сприйняття юридичних категорій і понять, а також неповну обізнаність у системі нормативно-правових актів у сфері боротьби з корупцією.

Зазначене дозволяє зробити висновок про необхідність удосконалення Методичних рекомендацій за такими напрямками:

1. Необхідність приведення термінів і понять, викладених у Методичних рекомендаціях, у відповідність до чинного законодавства.
2. Урахування усіх діючих нормативних актів та рішень вищих судових органів з питань боротьби з корупцією.
3. Уточнення щодо суб'єктів корупції.
4. Розмежування між корупцією та хабарництвом.
5. Забезпечення методологічно–коректної побудови методичних рекомендацій.

Перший напрямок передбачає розв'язання проблеми щодо правильного роз'яснення змісту поняття корупції та інших понять, викладених у розділі 2 Методичних рекомендацій. У частинах 2, 3, п. 2.1 розділу 2 Методичних рекомендацій стверджується, що протиправне використання особами, що виконують функції держави, наданих їм повноважень передбачає перевищення ними їхніх владних та інших службових прав, а так само інше умисне зловживання ними, а також умисне невиконання покладених на них обов'язків. Таке ствердження є помилковим і не відповідає чинному законодавству. Роз'яснення поняття корупції у вказаних частинах розширює це поняття до будь-якого протиправного використання повноважень, перевищення службових прав, невиконання обов'язків, що не відповідає чинному законодавству. Таке формулювання може призвести до безпідставного застосування норм чинного законодавства тому, що не визначено мети зловживання повноваженнями або невиконання покладених на державних службовців

обов'язків. Для корупції і деяких корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, обов'язковою ознакою є мета, задля досягнення якої протиправно використовуються повноваження. Без наявності мети відсутній склад корупції, навіть за умови протиправного використання державним службовцем повноважень, зловживання ними, невиконання своїх обов'язків. У зв'язку з викладеним вбачається за доцільне вилучити частини 2 і 3 п. 2.1 розділу 2 із Методичних рекомендацій з питань запобігання та протидії корупції.

Викладені в п. 2.2 розділу 2 Методичних рекомендацій з питань запобігання та протидії корупції поняття “матеріальні блага”, “матеріальні послуги”, “пільги”, “інші переваги”, “вартість” не розкривають сутності тих понять, які мають важливе значення для визначення корупційних протиправних дій суб'єктів корупції. Залишаються без відповіді сутність таких понять, передбачених у ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, як “пільги та переваги, не передбачені законодавством”, “ціна, яка є істотно нижчою від фактичної (дійсної) вартості товару”, “фактична вартість”, “дійсна вартість” [1]. Для державних службовців і інших суб'єктів корупції важливо знати, від яких пільг або переваг треба утримуватись, щоб не порушувати чинне законодавство. Що це за пільга, яка не передбачена чинним законодавством і за використання якої державні службовці можуть притягатись до відповідальності? Чи може називатись пільгою те, що не передбачено чинним законодавством? Як визначити істотність нижчої ціни від фактичної, дійсної вартості придбаного товару? Що таке фактична, дійсна вартість? За якою формулою така вартість має визначатись?

Роз'яснення вказаних положень дозволить керівникам, працівникам юридичних служб, підрозділів з питань запобігання та протидії корупції міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснювати дієві заходи з питань запобігання та протидії корупції.

Роз'яснення, викладені в п. 2.2 розділу 2 Методичних рекомендацій щодо використання суб'єктами корупції пільг і переваг, не передбачених чинним законодавством, виходять за межі чинного законодавства. Так, у Методичних рекомендаціях з питань запобігання та протидії корупції визначається, що використання пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством, для одержання особою кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна означає, що зазначені пільги взагалі не передбачені чинним законодавством, або конкретний суб'єкт корупційного діяння не належить до категорій осіб, на яких розповсюджуються передбачені законом відповідні пільги чи переваги, тобто їх дія на нього взагалі чи в даному випадку не поширюється.

Помилковість ствердження полягає в тому, що в Методичних рекомендаціях ототожнюється поняття “пільги і переваги, не передбачені

чинним законодавством” і “пільги та переваги, які передбачені в чинному законодавстві, але вони не розповсюджуються на суб’єкт корупції”. Таке вільне трактування чинного законодавства, на нашу думку, не припустиме. При визначенні в правильності чи неправильності дій суб’єкту корупції або іншого правопорушення, пов’язаного з корупцією, можна посилається тільки на те, що визначено в законодавчих актах. Керівники, працівники юридичних служб, підрозділів з питань запобігання та протидії корупції міністерств, інших центральних і місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та працівники органів, що ведуть боротьбу з корупцією, мають обґрунтовувати своє рішення про визнання правомірності або неправомірності дій особи, що виконує функції держави, посилаючись на чинне законодавство. Посилатись на те, що не передбачено законодавством, є діями неправомірними. Адже помилковість у цьому питанні може призвести до незаконного, безпідставного притягнення до відповідальності особи, що виконує функції держави. На жаль, ані Закон України “Про боротьбу з корупцією”, ані Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 25.05.1998 р. (Із змінами, внесеними згідно з Постановою Пленуму Верховного суду від 3 березня 2000 р. № 5) “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією” не визначають, що таке пільги та переваги, не передбачені чинним законодавством. Разом з тим, пунктом 7 вказаної постанови визначається, що одержання кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості, іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством (п. “б” ч.2 ст.1 Закону), визнається протиправним незалежно від того, чи пов’язані ці дії з виконанням особою функцій держави. Підсумовуючи викладене, вбачається за доцільне вилучити визначення “матеріальні послуги”, “інші переваги” і текст, що починається словами “Особливою формою (специфічним, замаскованим способом)...” далі по тексту і закінчується словами “...у зв’язку з цим, при притягненні особи до відповідальності за корупційне діяння необхідно з’ясувати, чи передбачає чинне законодавство відповідні пільги та переваги в одержанні вказаних кредитів, майна тощо і чи мала особа, стосовно якої вирішується питання про відповідальність за Законом України “Про боротьбу з корупцією”, право ними скористатися”, викладені в п. 2.2 розділу 2.

За другим напрямком пропонується в Методичних рекомендаціях з питань запобігання та протидії корупції враховувати усі чинні нормативні акти та рішення вищих судових органів з питань боротьби з корупцією. Пункт 1.3, де визначено, що нормативно-правову основу з питань запобігання та протидії корупції складають Конституція України, Закони України “Про боротьбу з корупцією”, “Про державну службу”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, Указ Президента України

“Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності” та інші нормативно-правові акти антикорупційного законодавства слід доповнити Кодексом України про адміністративні правопорушення, який визначає порядок притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупції та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, Кодексом адміністративного судочинства України, що передбачає право на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб’єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб’єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Третій напрямок передбачає уточнення кола суб’єктів корупції. У п. 2.4 розділу 2 Методичних рекомендацій з питань запобігання та протидії корупції визначається, що суб’єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, є особи, уповноважені на виконання функцій держави, до яких слід віднести державних службовців, Прем’єр-міністра України, першого віце-прем’єр-міністра, віце-прем’єр-міністрів, міністрів, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад, посадових осіб місцевого самоврядування, а також військових посадових осіб збройних сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби). Оскільки Методичні рекомендації розроблені з метою надання допомоги в організації та здійсненні заходів з питань запобігання та протидії корупції керівникам, працівникам юридичних служб, підрозділів з питань запобігання та протидії корупції міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, доцільним було б більш розширено визначити суб’єкти корупції з урахуванням роз’яснень, визначених Постановою Пленуму Верховного суду України від 25 травня 1998 р. № 13 (із змінами, внесеними згідно з Постановою Пленуму Верховного суду № 5 від 03.03.2000 р.) “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією” [2].

Пропонується замінити ч. 2 пункту 2.4 розділу 2 частинами 2 та 3 такого змісту: “За окремими нормами Закону України “Про боротьбу з корупцією” можуть нести відповідальність лише спеціальні суб’єкти, а саме: державні службовці, які є посадовими особами, – за ч. 3 ст. 5;

керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів – за ст. 10; особи, на яких покладено обов’язок складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень або подавати ці протоколи до суду, – за ст. 11.

Крім названих осіб, до суб’єктів корупційних правопорушень належать судді, прокурори, слідчі, особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ, співробітники служби безпеки, посадові особи податкової адміністрації та податкової міліції, митної служби й інших правоохоронних органів, перелічених у ч. 1 ст. 2 Закону України від 23 грудня 1993 р. “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”, а також працівники апарату суду, прокуратури й інших зазначених органів, уповноважені на виконання функцій держави”.

Четвертим напрямком удосконалення методичних рекомендацій має бути визначення ознак розмежування між хабарництвом та корупцією, іншими правопорушеннями, пов’язаними з корупцією. Доцільно було б у п. 2.4 розділу 2 Методичних рекомендацій з питань запобігання та протидії корупції викласти відмінності складу злочину, передбаченого ст. 368 КК “Одержання хабара” і адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 1 Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Таке розмежування здійснити з використанням роз’яснень, передбачених у постановах Пленуму Верховного суду України № 5 від 26 квітня 2002 р. “Про судову практику у справах про хабарництво” та № 13 від 25 травня 1998 р. (Із змінами, внесеними згідно з Постановою Пленуму Верховного суду № 5 від 3 березня 2000 р.) “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією”.

П’ятий напрямок удосконалення Методичних рекомендацій спрямований на забезпечення методологічно-коректної побудови методичних рекомендацій. У змісті методичних рекомендацій, на наш погляд, доцільно було б об’єднати заходи, передбачені в розділах 3, 5, 6, 8 і викласти їх як підпункти розділу 4, тому що розділи 3, 5, 6, 8 за своєю сутністю є напрямками запобігання корупції, які в загальному вигляді зазначені в розділі 4. Пропонуємо зміст Методичних рекомендацій з питань запобігання та протидії корупції викласти в такій редакції:

I. Загальні положення.

II. Поняття корупції та корупційних правопорушень.

III. Сфери можливих зловживань в органах виконавчої влади.

IV. Типові порушення вимог нормативно-правових актів з питань проходження державної служби та запобігання проявам корупції.

V. Заходи щодо запобігання проявам корупції та здійснення контролю за додержанням державними службовцями антикорупційного законодавства:

– заходи антикорупційного контролю під час реалізації управлінської

діяльності;

– здійснення контролю за дотриманням антикорупційного законодавства при прийнятті кандидата на державну службу (службу в органи місцевого самоврядування);

– заходи в разі порушення державним службовцем етики поведінки та законів України “Про державну службу”, “Про боротьбу з корупцією”;

– здійснення заходів щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню корупції та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією.

Крім того, у розділі 1 загальних положень Методичних рекомендацій визначено, що метою таких рекомендацій є надання допомоги в організації та здійсненні заходів з питань запобігання та протидії корупції керівникам, працівникам юридичних служб, підрозділів з питань запобігання та протидії корупції міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Доцільно було б доповнити вказаний розділ завданнями, які вирішуються в процесі застосування Методичних рекомендацій, принципами діяльності тих, кому спрямовані зазначені рекомендації.

Для осіб, що виконують функції держави, залишаються важливими та потребують роз’яснення в Методичних рекомендаціях питання підстав і порядку притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупції та іншого правопорушення, пов’язаного з корупцією. У зв’язку з цим доречним було б доповнити розділ 2 Методичних рекомендацій з питань запобігання та протидії корупції питаннями підстав і порядку адміністративного провадження у справах про корупцію або інші правопорушення, пов’язані з корупцією, особливості строків притягнення до відповідальності, місця розгляду адміністративних справ. Особливої гостроти та значення набувають питання порядку опротестування винесених постанов про накладення стягнення, порядку розгляду протестів на постанови, обставини, що виключають провадження в справі про адміністративне правопорушення.

Вирішення зазначених питань дозволить досягти мети, визначеної в Методичних рекомендаціях: надання допомоги в організації та здійсненні заходів з питань запобігання та протидії корупції керівникам, працівникам юридичних служб, підрозділів з питань запобігання та протидії корупції міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

#### Література:

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України // Верховна Рада України. – 1995. – № 34. – Ст. 266 (з наступними змінами та доповненнями).

2. “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією” (із наступними змінами) :

Постанова Пленуму Верховного Суду України за станом на 25 травня 1998 р. № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Верховна Рада УРСР. – 1984. – додаток до № 51. Ст. 1122 (із наступними змінами та доповненнями).

*Надійшла до редколегії 06.02.2008 р.*