

# Шляхи покращання

правового забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах



## **А. І. Суббот**

*доктор юридичних наук, професор кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки Національного університету державної податкової служби України*



## **В. М. Костенко**

*здобувач Національного університету державної податкової служби України*

У статті розглядається антикорупційне законодавство, а також проаналізовані основні поняття та нормативно-правові акти, що формують законодавство щодо протидії корупції; запропоновано заходи, які сприятимуть мінімізації корупційних проявів серед працівників правоохоронних органів.

**Ключові слова:** корупція в правоохоронних органах, нормативно-правові акти, протидія корупції, антикорупційні заходи.

В статье рассматривается антикоррупционное законодательство, а также проанализированы основные понятия и нормативно-правовые акты, которые формируют законодательство о противодействии коррупции; предложены меры, которые будут способствовать минимизации коррупционных проявлений среди работников правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** коррупция в правоохранительных органах, нормативно-правовые акты, противодействие коррупции, антикоррупционные мероприятия.

*The article investigates anti-corrupt legislation, and analyzes the basic concepts and regulations that shape legislation on anti-corruption; proposed arrangements that would help minimize corruption among employees правоохоронительных bodies.*

**Keywords:** corruption in law enforcement authorities, anti-corruption documents, counteraction of corruption, anti-corrupt arrangements.

Питання ефективності запобігання та протидії корупції є однією з найважливіших проблем, які намагається вирішити сучасна Українська держава. Актуальність даного питання зумовлюється тим, що корупція провокує й поглиблює суспільні кризові явища, підри-

ває імідж України на світовій арені, негативно впливає на мікро- та макроекономічні процеси, перешкоджає налагодженню конструктивного діалогу між владою та громадськістю, руйнує засади розбудови правової держави та громадянського суспільства. Тому розробка та впровадження заходів антикорупційного спрямування є одним з першочергових завдань державної влади [5].

На шляху до реалізації цього завдання зроблено чимало кроків: прийнято нове антикорупційне законодавство та низку нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; ведеться постійний діалог Української держави із світовою спільнотою щодо вироблення ефективних механізмів протидії та подолання корупції; здійснюються наукові дослідження з питань запобігання корупції та боротьби з нею; формується публіцистика антикорупційного характеру. Незважаючи на це, корупція продовжує залишатися однією з нагальних для вирішення проблем українського суспільства.

Отже, розглянемо правову систему антикорупційного законодавства та визначимо можливі шляхи вдосконалення нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності цих норм на практиці.

В Україні антикорупційне законодавство як правовий засіб протидії корупції, перебуває на етапі вдосконалення. Так, систему антикорупційного законодавства, нормативно-правових актів з протидії і запобігання корупції складають Конституція України, закони та підзаконні акти України, міжнародні ратифіковані Верховною Радою України документи і відомчі нормативно-правові акти.

Упродовж квітня – травня 2013 року Верховна Рада України прийняла пакет антикорупційних законів. Ними приведено у відповідність до міжнародних стан-

дартів превентивні антикорупційні механізми та процедуру конфіскації, а також запроваджено відповідальність юридичних осіб за скоєні в їхніх інтересах або від їхнього імені корупційні злочини.

Новели правового регулювання охопили ряд законів таких, як: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18.04.2013 р. (набрав чинності 18.05.2013 р.);

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14.05.2013 р. (набрав чинності 9.06.2013 р.);

«Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 18.04.2013 р. (набрав чинності 15.12.2013 р.);

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб)» від 23.05.2013 р. (набрав чинності з 1.09.2014 р.).

Треба відмітити, що прийняте нове антикорупційне законодавство України відійшло від терміна «боротьба» і запропонувало термінологію «запобігання і протидія». З цього приводу ми погоджуємося з думкою М. І. Мельника про те, що термін «запобігання і протидія» відображає весь комплекс заходів впливу на корупцію, включаючи вплив на соціальні передумови корупції, причини та умови антикорупційних правопорушень, правоохоронну діяльність щодо виявлення, розслідування таких діянь, притягнення винних у вчиненні

їх осіб до відповідальності. Термін «боротьба» асоціюється переважно з моментом активного наступу на корупцію, із застосуванням репресивних заходів кримінально-правового, адміністративно-правового та іншого характеру, із протиборством з конкретними проявами корупції і особами, які їх вчинили. Він зазвичай не ототожнюється з антикорупційними заходами профілактичного характеру» [2].

З підписанням Президентом 18 червня останнього з перелічених законів, по суті, завершився черговий етап реформування системи запобігання та протидії корупції. Указані акти законодавства спрямовані на виконання значної частини рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції та експертів, які вивчили стан справ з упровадженням Конвенції ООН проти корупції.

З часу ухвалення закону «Про засади запобігання і протидії корупції» масштабні та системні зміни до нього внесені вперше, що зумовлює необхідність детального їх аналізу задля формування єдиного правозастосування.

Так, найважливіші зміни стосуються уточнення понятійного апарату (ст. 1);

зміни кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення (ст. 4); скорочення переліку спеціально вповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ст. 5); конкретизації антикорупційних обмежень (ст. ст. 6-10); удосконалення механізму проведення спеціальної перевірки (ст. 11); поліпшення системи фінансового контролю (ст. 12, додаток до закону); зміни системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 14); запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, розмежування повноважень щодо проведення антикорупційної експертизи проектів НПА (ст. 15); розши-

рення гарантій захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції (ст. 20); уніфікації положень про звільнення осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення (ст. 22) [1].

Згідно з внесеними змінами конкретизовано визначення окремих понять. Зокрема, більш чітко та повно визначено коло близьких осіб громадянина. До них належать дві підгрупи: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи всиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням; особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 4 закону, в тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Також приведено у відповідність до стандартів Ради Європи визначення поняття «конфлікт інтересів», наявність якого, як відомо, є поширеною передумовою вчинення корупційних правопорушень. Згідно з новою редакцією закону «конфлікт інтересів – суперечність між особистими майновими, немайнговими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень». Такий підхід узгоджується з правилами щодо конфлікту інтересів, передбаченими ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №R(2000)10 від 11.05.2000 р. [3].

У відповідність до Сімейного кодексу приведено визначення терміна «чле-

ни сім'ї». Зокрема особи, які перебувають у шлюбі, відтепер належать до членів сім'ї незалежно від спільного проживання, побуту, наявності взаємних прав та обов'язків. У той же час перелік осіб, які належать до членів сім'ї за сукупністю вказаних ознак, уточнено шляхом віднесення до нього батьків та повнолітніх дітей.

Змінами встановлюється кримінальна відповідальність за обіцянку неправомірної вигоди, а також за прийняття пропозиції чи обіцянки такої вигоди. До числа кримінальних діянь належить надання неправомірної вигоди третій особі з відома службової особи, яка діятиме на користь особи, що надаватиме таку вигоду. Змінюється механізм звільнення від кримінальної відповідальності при активному хабарництві, допускаючи таку процедуру лише за наявності факту вимагання неправомірної вигоди у поєднанні з добровільним інформуванням після її надання відповідного органу досудового розслідування. Крім того, встановлюється кримінальна відповідальність за активне та пасивне хабарництво у приватній сфері, тобто за дії працівників підприємств, установ, організацій, які не є службовими особами.

Відповідно до змін свої декларації повинні подавати не тільки родичі, які проживають разом з чиновниками, але і їхні батько, матір, вітчим, мачуха, син, дочка, всиновлювачі, всиновлені, рідні брат та сестра, дідусь, бабуся, прадід, прабаба, а також онуки. Також знижується поріг декларованих доходів з 150 до 80 тис. грн.

У відповідності до прийнятих рішень декларації за новими правилами чиновники та їхні родичі заповнюватимуть з 2014 р.

Закон також передбачає захист осіб, які повідомили про корупційні правопорушення. Передбачено більш широкі порівняно з наявними до цього в за-

конодавстві гарантії захисту осіб, які повідомили про порушення вимог закону іншою особою. Указані гарантії полягають у забороні звільнення чи примусу до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності зазначених осіб чи застосування до них з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з таким їх повідомленням [4].

Відповідно до передбаченого законом уніфікованого підходу звільнення у зв'язку з притягненням особи до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення настає тільки у випадку, якщо останнє пов'язане з недотриманням обмежень закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Тож звільнення не має застосовуватись у випадках притягнення до відповідальності за дрібні корупційні правопорушення (наприклад несвоєчасне подання декларації, неповідомлення про конфлікт інтересів).

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено створення в центральних органах виконавчої влади підрозділів, які здійснюють заходи із запобігання і виявлення корупційних правопорушень, Типове положення про які затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422. Відповідно до статті 5 цього закону спеціально вповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є органи прокуратури, спеціальні підрозділи з боротьби 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 [1]. Згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України

у зв'язку з прийняттям Митного кодексу України» від 13 березня 2012 р. № 4496-VI до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції також віднесено підрозділи внутрішньої безпеки митних органів.

Спеціально вповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень.

Координацію діяльності правоохоронних органів з питань протидії корупції здійснюють у межах наданих повноважень, визначених законами, Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

Для забезпечення належної координаційної діяльності правоохоронних органів в цьому напрямі Генеральною прокуратурою України видано наказ від 4 травня 2012 р. № 1/1гн «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією», згідно з яким таку діяльність визначено одним з головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів.

Оскільки Україна на даний час ставить за головну мету вступ до Європейського Союзу, то зобов'язується виконати ряд певних вимог, до яких входить вдосконалення нормативно-правової бази з питань боротьби з корупцією.

Аналізуючи вищевикладене, на нашу думку, важливим є передбачення і такого напрямку як організаційне забезпечення протидії корупції, який ми пропонуємо розглядати як окремий елемент державно-правового механізму протидії корупції.

Вважаємо, що до ряду вищенаведених змін також законодавчого врегулювання потребують питання: притягнення до відповідальності юридичних осіб за вчинення їх уповноваженими особа-

ми корупційних правопорушень; удосконалення інституту конфіскації; притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, які користуються недоторканністю.

Враховуючи надзвичайно вагоме значення законодавчого визначення таких елементів системи забезпечення запобігання і протидії корупції, як: кадрове, управлінське, фінансове, матеріально-технічне, інформаційне та науково-методичне, доцільно передбачити окремий розділ у законодавстві щодо запобігання і протидії корупції за назвою «Система забезпечення запобігання і протидії корупції».

Водночас доцільно створити в Україні єдиний орган, що займатиметься попередженням та розкриттям корупційних правопорушень. З цього приводу було внесено до парламенту відповідний законопроект. На думку автора проекту, для забезпечення незалежності єдиного антикорупційного органу та ефективності його діяльності необхідно безпосередньо підпорядкувати такий орган Верховній Раді.

Спеціальний статус уповноваженого органу з питань запобігання та протидії корупції пояснюється особливим порядком його створення (на підставі за-

кону), спеціальним порядком призначення його голови (Верховною Радою на пропозицію не менш як 150 народних депутатів), спеціальними механізмами контролю його діяльності та можливістю його працівникам складати протоколи про адміністративні правопорушення і здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування щодо діянь, пов'язаних з корупційними правопорушеннями, що вчинені особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування [4].

Таким чином, прийняття зазначеного закону забезпечить централізованість та системність у сфері протидії і боротьби з корупційними правопорушеннями.

Зменшення рівня корупції можливе не тільки за умови створення належного правового поля в запобіганні та протидії їй, а й за допомогою гідного матеріально-технічного забезпечення працівників, створення у підрозділах та службах стійкої національно-патріотичної, правової ідеології, а в разі заміщення посад здійснення реального конкурсного добору, корпоративного духу чесної, порядної та гідної людини, яка прагне захищати інтереси людей, не шкодуючи сил, життя і здоров'я.

## Список використаної літератури

1. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
2. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08 / М. І. Мельник. – К., 2002.
3. Модельний кодекс поведінки державних службовців : РЕКОМЕНДАЦІЯ № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом Міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://crimecor.rada.gov.ua>
4. Закон і бізнес : журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zib.com.ua>
5. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – С. 244.