

## АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

УДК 343.35

*Волков Дмитро Васильович* —  
начальник відділу Управління УБОЗ  
ГУМВС України в Автономній Рес-  
публіці Крим

### Застосування нового антикорупційного законодавства в Україні

*У статті розкриваються окремі недоліки антикорупційного зако-  
нодавства України, яке вступає в силу 1 січня 2010 року, а також  
зазначаються можливі негативні наслідки для певних категорій  
осіб, які працюють у спеціалізованих навчальних закладах.*

**Ключові слова:** корупція, посадові особи, правоохоронні орга-  
ни, антикорупційне законодавство, правоохоронні органи.

Україна посідає одне з провідних місць за рівнем корупції у світі, на що неодноразово звертали увагу фахівці міжнародних інституцій і що є одним із чинників, який стримує розвиток політичних і державних інституцій, економічного зростання України, добробуту широких верств її населення та розбуду України як правової демократичної держави.

Проблема боротьби з корупцією в Україні була предметом наукових досліджень фахівців різних галузей правової науки, у тому числі й на монографічному рівні. Серед найвідоміших дослідників цієї проблеми слід вказати І. В. Бондаренка, В. Д. Гавловського, С. Б. Гавриша, П. Т. Гегу, О. М. Джужу, Р. А. Калюжного, О. Г. Кальмана, М. І. Мельника, М. А. Погорецького, Б. В. Романюка, С. Д. Скулиша та ін. Проте, незважаючи на теоретичну розробленість проблеми боротьби з корупцією, вона продовжує бути актуальною в правозастосовній практиці.

Однією з умов прийняття України в міжнародні інституції є зниження рівня корупції в державі. Тому намагання держави боротися з таким негативним явищем, як корупція знайшло своє відображення в ухвалених 11 червня 2009 року Верховною Радою України трьох антикорупційних законах: “Про внесення змін до деяких законодавчих

актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення”, “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” та “Про засади запобігання та протидії корупції” [1—3]. Окрім антикорупційної спрямованості, ці закони об’єднує те, що всі вони набувають чинності 1 січня 2010 року.

Новелою чинного адміністративного законодавства є встановлення Законом України “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень, а також визначення порядку притягнення їх до відповідальності. Зокрема, чинним законодавством передбачається накладання судом таких видів стягнень на юридичних осіб: штраф; заборона займатися певним видом діяльності на строк від трьох місяців до трьох років; конфіскація майна; ліквідація юридичної особи.

У Законі України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення” встановлюється низка норм, які розмежовують вчинені корупційні діяння на кримінальний злочин та адміністративне правопорушення, запроваджуються нові форми карного реагування держави на корупційні прояви.

Законом України “Про засади запобігання та протидії корупції” встановлюються суб’єкти корупційних діянь та визначається система органів, які уповноважені здійснювати координацію та контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання та протидії корупції. Контроль за виконанням законів у цій сфері здійснюється безпосередньо Верховною Радою України та її Комітетом з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Закріплюються положення, які забороняють особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, використовувати своє службове становище з метою одержання неправомірної вигоди, сприяти фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, неправомірно втручатися в діяльність інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Проте, аналіз вказаних вище законодавчих актів засвідчує, що окремі їх норми на сьогодні залишаються неврегульованими, а деякі положення навіть можуть негативно позначитися на матеріальному та професійному становищі певних категорій осіб.

Так, Законом України “Про засади запобігання та протидії корупції” встановлено доволі чіткий перелік суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення та перелік органів, які здійснюють контроль у цій сфері. Така детальна регламентація є доцільною, проте вказаним Законом не дається чіткого визначення терміну “посадова особа”, на відміну від терміну “службова особа”, який тлумачиться у новій редакції статті 18 Кримінального кодексу України [4].

Вказана прогалина може негативно вплинути на притягнення до адміністративної відповідальності окремих категорій осіб за статтею 212<sup>27</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення [5], диспозиція якої передбачає відповідальність за “неправомірне втручання особи з використанням посадового становища в діяльність державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування або посадових осіб з метою перешкодження виконанню ними своїх повноважень”.

Відповідно до диспозиції вказаної адміністративної норми одним із суб'єктів адміністративного правопорушення є посадова особа. Таким чином, аналізуючи нове антикорупційне законодавство, посадовими особами можуть бути лише:

— особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі іноземної держави, а також будь-які особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства;

— працівники міжнародної організації чи інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені;

— військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;

— посадові особи і працівники органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;

— посадові особи юридичних осіб публічного права (які не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування), але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету;

— посадові особи юридичних осіб — у разі одержання від них особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, та особами, які для цілей Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди;

— посадові особи, уповноважені на прийняття чи скасування відповідних актів та рішень.

Усі інші категорії осіб, у т. ч. службові, можуть не підпадати під визначення “посадова особа”.

Аналізуючи статтю 5 “Обмеження щодо одержання подарунків” Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” відзначаємо, що “...Особи, зазначені в пунктах 1—2 частини першої статті 2 цього Закону, можуть приймати особисті подарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, за умови, що вар-

тість одного подарунка не перевищує розміру однієї податкової соціальної пільги”. У вказаній статті не прописується, що робити з отриманим подарунком, який одержаний не під час проведення офіційних заходів, і якщо особа через деякий час дізналася його дійсну вартість та не має можливості повернути його власнику за різних обставин. І чи буде притягуватись до відповідальності особа, яка, наприклад, безкоштовно передала такий подарунок у дитячий будинок чи до картинної галереї, при цьому така галерея може бути не обов’язково державної чи комунальної форми власності.

На наш погляд, не зовсім вдалою є диспозиція статті 212<sup>29</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення “Невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції”, яка буде черговим “торгом” між прокурором чи суддею та суб’єктом корупційних діянь. З одного боку, аналіз практичної діяльності підрозділів ДСБЕЗ МВС України, які ведуть протидію корупції, засвідчує, що на більшості об’єктів органів виконавчої влади, де були виявлені факти корупції, були розроблені внутрішні інструкції, які передбачали заходи щодо її протидії. Вивчення вказаних інструкцій засвідчує, що вони були доведені підлеглим, і навіть здійснювався контроль за їх виконанням.

З іншого боку, за кожним фактом викриття корупційних діянь можна притягнути керівника підрозділу до адміністративної відповідальності за невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції. Адже керівник не завжди може бути обізнаний про діяльність своїх підлеглих та проконтролювати їхню роботу.

У новому антикорупційному законодавстві не передбачено можливість позбавлення депутатства за вчинення корупційних діянь. Адже наявність депутатської недоторканості обмежить діяльність правоохоронних органів, прокуратури та суду щодо проведення розслідування за фактами корупції Народних депутатів України.

Застосування статті 212<sup>24</sup> “Порушення обмежень щодо заняття підприємницькою діяльністю та вимог щодо сумісництва” Кодексу України про адміністративні правопорушення, на наш погляд, суперечить Основному закону — Конституції України [6] та може негативно вплинути на наукову, викладацьку та творчу діяльність окремих категорій осіб.

Так, стаття 120 Конституції України передбачає, що члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у поза робочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку. В разі зайняття викладацькою, науковою та творчою роботою у поза робочий час вони по-

рушують чинне антикорупційне законодавство та будуть притягуватись до відповідної адміністративної відповідальності.

Інша справа — професійні судді, наукова, викладацька та творча робота яких не обмежується у часі відповідно до статті 127 Конституції України. А якщо вказані норми не обмежуються, то вони, відповідно, мають право здійснювати таку діяльність у будь-який час, і не можуть бути суб'єктом антикорупційної відповідальності за статтею 212<sup>24</sup> КУпАП.

Впровадження вказаної норми обмежує конституційні права певних категорій осіб, зокрема правоохоронних органів (МВС України, СБ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань, Державної митної служби України, Державної прикордонної адміністрації України тощо). Так, працівники правоохоронних органів, які перебувають на відповідних посадах у спеціалізованих навчальних закладах, обмежуються у здійсненні певних напрямів викладацької, наукової та творчої роботи. Зокрема, певна частка професорсько-викладацького складу спеціалізованих навчальних закладів підпадають під категорію осіб, яким обмежено здійснювати підприємницьку діяльність, є членами спеціалізованих вчених рад із захисту кандидатських і докторських дисертацій. Засідання таких рад, як правило, відбувається у робочий час, та, в окремих випадках, офіційно оплачується навчальними закладами чи науковими установами. Як наслідок, виникає необхідність таким особам вирішувати питання щодо виходу зі складу членів спеціалізованих вчених рад або відмовлятися від грошових гонорарів, які їм виплачує навчальний заклад чи наукова установа.

Також, враховуючи складне матеріальне становище, певні категорії професорсько-викладацького складу спеціалізованих навчальних закладів здійснюють викладацьку або наукову діяльність у інших навчальних закладах. Навіть платне консультування художніх чи документальних фільмів, телевізійних передач тощо у робочий час — буде мати ознаки корупційного діяння. У зв'язку з прийняттям нового антикорупційного законодавства ця категорія осіб буде найбільш уразлива. І більшості з них доведеться залишити сумісницьку викладацьку, наукову чи творчу роботу, щоб не стати суб'єктом корупційного правопорушення. Вказане стосується навіть тих представників професорсько-викладацького складу, які викладають дисципліни за місцем основної роботи, але за окремим контрактом, наприклад, у навчальних підрозділах, де платно вчиться цивільна молодь.

Найгірша ситуація склалася для практичних працівників правоохоронних органів, які за сумісництвом були закріплені за певними кафедрами навчальних закладів чи науковими установами, з метою отримання вченого звання “доцент”, “професор” чи “старший науковий співробітник”. Адже відповідно до вимог Порядку присвоєння вченого

звання професора і доцента [7] професором можуть бути особи, які пропрацювали останній календарний рік на одній кафедрі на посаді професора, завідуючого кафедрою (начальника факультету або його заступника з навчальної чи наукової роботи, начальника кафедри або його заступника) з оплатою праці не менш як 0,25 посадового окладу (ставки заробітної плати). Те ж саме стосується й доцента — необхідно пропрацювати останній календарний рік на одній кафедрі на посаді професора, завідуючого кафедрою (начальника факультету або його заступника з навчальної чи наукової роботи, начальника кафедри або його заступника) з оплатою праці не менш як 0,25 посадового окладу (ставки заробітної плати), а також для “старшого наукового співробітника” [8], де також необхідно пропрацювати за сумісництвом у вищих навчальних закладах III—IV рівня акредитації або наукових установах та організаціях до них прирівняних не менше одного календарного року.

Також навчальні заклади МОН України повинні обмежити викладання у них осіб певних категорій з числа збройних сил, які викладали окремі дисципліни, наприклад, військову підготовку на базі військового навчального закладу. Як наслідок, навчальні заклади повинні переносити на більш пізній період викладання таких дисциплін або викладати їх по вихідних днях (субота та неділя), що може призвести до порушення навчального процесу.

Негативними наслідками для правоохоронних органів, у т. ч. для спеціалізованих навчальних закладів, є застосування вимог пункту 2 статті 4 Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”, у положеннях якого зазначається, що “фізичним та юридичним особам забороняється здійснювати фінансування органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, у тому числі надавати їм матеріальну та/або нематеріальну допомогу, безоплатно виконувати роботи, надавати послуги, передавати кошти та інше майно, крім випадків, передбачених законами та чинними міжнародними договорами України, укладеними в установленому законом порядку”. Вказане фактично загострює всі питання, які фінансово не забезпечені. Так, корупційними можуть визнаватися навіть діяння, спрямовані на передачу матеріальних цінностей на створення музею чи якихось інших експозицій у навчальному закладі.

Підводячи підсумки, зазначимо, що антикорупційні норми є прогресивними за своїм змістом, а також приводять українське законодавство у відповідність із міжнародними зобов’язаннями України, однак реальні зміни у цій сфері можливі лише за умов ефективного застосування цих норм. Вірогідно, що високопосадовці намагатимуться уникати реального застосування цих законів. Зазначимо, що багато в чому їм допомагає нечіткість визначень, що міститься у самих антикорупційних законах. Імовірно, що норми будуть використовуватися і для тиску на

політичних (економічних) конкурентів, однак все ж таки можна говорити про певний крок у справі побудови сучасної правової системи, проте зазначені закони потребують удосконалення.

### *Список використаних джерел*

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України // Офіц. вісник України. — 2009. — № 53. — Ст. 1824. — С. 31. — 24 лип.
2. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України // Офіц. вісник України. — 2009. — № 53. — Ст. 1823. — С. 25. — 24 лип.
3. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України // Офіц. вісник України. — 2009. — № 53. — Ст. 1822. — С. 15. — 24 лип.
4. Кримінальний кодекс України : за станом на 5 квіт. 2001 р. (з відповідними додатками та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25—26. — Ст. 131. — 29 черв.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : за станом на (з відповідними додатками та доповненнями) // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1984. — Додаток до № 51. — Ст. 1122.
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. / Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141. — 23 лип.
7. Порядок присвоєння вченого звання професора і доцента : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 27 груд. 2008 р. № 1149 // Офіц. вісник України. — 2009. — № 100. — Ст. 3339. — С. 362. — 12 січ.
8. Порядок присудження наукових ступенів та присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 7 берез. 2007 р. № 423 // Офіц. вісник України. — 2007. — № 18. — Ст. 731. — С. 96. — 23 берез.

*В статье раскрываются отдельные недостатки антикоррупционного законодательства Украины, которое вступает в силу 1 января 2010 года, а также указываются негативные последствия для отдельных категорий лиц, работающих в специализированных учебных заведениях.*

*The article is devoted to the exposure of the separate shortcomings of the anticorruption legislation of Ukraine, which enters into force on January, 1, 2010, and also the possible negative consequences for the certain categories of persons which work in the specialized educational establishments are determined.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 1 грудня 2009 року.*