

УДК 343.973:343.352

Швець Віктор Дмитрович —

Голова Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, кандидат юридичних наук,

Дрьомов Сергій Володимирович —

головний консультант з питань юридично-наукового забезпечення секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, кандидат юридичних наук

Проблеми законодавчого забезпечення державної політики у сфері протидії корупції

У статті проаналізовано особливості українського законодавства щодо протидії корупції, розкрито основні проблеми законодавчого забезпечення даної проблеми, а також запропоновано власне бачення необхідних для проведення в цій сфері заходів.

Ключові слова: корупція, закони України, корупційні діяння, кримінальна відповідальність, посадова особа.

За результатами дослідження корумпованості країн світу, проведеного Міжнародною громадською організацією з протидії корупції “Transparency International”, Україна у 2009 році посіла 146-те місце серед 180 країн світу, скотившись за рік на 12 позицій і зрівнявшись з такими країнами, як Камерун, Еквадор, Кенія, Сьера-Леоне, Східний Тимор і Зімбабве.

Аналіз практики протидії корупції в Україні дає підстави вважати, що ця протидія не заснована на адекватних уявленнях про корені корупції в нашій державі. Про це може свідчити відсутність чіткого визначення поняття “корупція”. Так, у Законі України “Про боротьбу з корупцією” корупція визначається як “... діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, направлена на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг” [2]. У Законі України “Про засади запобігання та протидії корупції”

під корупцією пропонується розуміти "... використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей" [3]. У Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 рр. корупція визначається як "... сукупність різних за характером і ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних дій, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних зі здійсненням цих дій" [8].

Вивчення міжнародно-правових документів також дає підстави для висновку про існування різних підходів до розуміння корупції. Так, у Резолюції "Практичні заходи боротьби з корупцією", розповсюдженій на VIII Конгресі ООН по запобіганню злочинності (м. Гавана, 1990 р.), корупція визначається як "порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності". У Довідковому документі про міжнародну боротьбу з корупцією під корупцією пропонується розуміти "зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях".

Немає однозначності у вирішенні цього питання й серед науковців. Одні фахівці вважають, що корупція – це підкуп-продажність державних службовців, інші пропонують під корупцією розуміти зловживання владою або посадовим становищем, вчинене для задоволення певних особистих інтересів. Поряд з тим існує й точка зору, що корупція являє собою використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб. Ряд фахівців цілком слушно вважає, що корупція є елементом (ознакою) організованої злочинності.

Така неоднозначність у вирішенні, на перший погляд, суто теоретичного питання призводить до створення значно серйозніших проблем, що ускладнюються здатністю корупції легко та швидко пристосовуватися до змін у суспільстві та державі. Окрім того, вітчизняна корупція, на думку експертів, має свої особливості, які відрізняють її від корупції в розвинених країнах світу. Українська модель корупції, насамперед, має загальнонаціональний системний характер і справляє визначальний вплив на національну політику, економіку та інші сфери суспільного життя. Вона є найсуттєвішою причиною падіння рівня суспільної довіри до всіх інституцій державної влади.

Слід зазначити, що проблеми протидії корупції особливо загострюються в період виборчих кампаній. Саме у цей час кожен з кандида-

тів на ту чи іншу виборну посаду в своїй передвиборній програмі приділяє увагу ключовим питанням, які дійсно хвилюють українське суспільство і потребують зшнайшвидшого вирішення. Одним із таких питань є проблема подолання корупції, яка в умовах поглиблення соціально-політичної та фінансово-економічної кризи в державі становить серйозну загрозу національній безпеці України.

Одні кандидати, досягнувши своєї мети, одразу забувають про задекларовані ними антикорупційні наміри. Однак, така поведінка іноді завдає менше шкоди, ніж активна антикорупційна діяльність тих, хто намагається продемонструвати виборцєві рішучість щодо виконання своїх передвиборних обіцянок, втілюючи свою непомірну фантазію в тексти законопроектів. Така рішучість видається особливо небезпечною тоді, коли намагання скласти враження на пересічного громадянина не підкріплені достатньою теоретичною підготовкою та необхідними практичними навичками ведення нормопроектних робіт. При цьому окремі законотворці ставлять перед суспільством химерні завдання, проголошуючи своєю метою, наприклад, безумовне знищення корупції.

Віддаючи належне прагненням окремих суб'єктів законодавчої ініціативи негайно та остаточно вирішити питання протидії корупції, дозволимо собі зауважити: тисячолітній досвід існування людства свідчить, що знищити корупцію, як і злочинність, неможливо в принципі, адже це явища вічні, які існували, існують та існуватимуть до тих пір, доки існуватиме суспільство.

Як видається, неправильна постановка цілі невідворотно призводить в подальшому до її невиконання. Саме тому необхідно ставити більш конкретні та досяжні завдання, наприклад, мінімізація впливу корупції на суспільне життя, на ефективність діяльності органів державної влади тощо.

Не менш цікавим видається питання щодо засобів, за допомогою яких окремі суб'єкти законодавчої ініціативи намагаються досягти поставленої мети. Так, аналіз законопроектів, що надходять до Верховної Ради, дає підстави для висновку, що їх автори надають перевагу репресивним засобам. Обґрунтовуючи свої пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, автори законопроектів вказують на необхідність посилення саме кримінальної відповідальності за вчинення корупційних діянь. Водночас залишається поза увагою фактор корупційної активності громадян, що призводить до того, що антикорупційні ініціативи носять безсистемний, вибірковий характер.

Подальше вивчення текстів законопроектів свідчить, що їх автори безпідставно ототожнюють поняття “кримінальна відповідальність” та “кримінальне покарання”, пропонуючи посилити лише покарання за корупційні діяння. Наприклад, автор одного із законопроектів пропонує у низці статей Кримінального кодексу України (далі – КК України) передбачити

такий вид покарання, як довічне позбавлення волі. При цьому особі, яка вчинила відповідний злочин, має призначатися додаткове покарання у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Цікаве поєднання: довічне позбавлення волі з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до трьох років.

Видається доцільним зауважити, що експерти з правових питань наполягають на тому, що довічне позбавлення волі може і надалі повинно призначатися лише у виняткових випадках – за злочини, пов'язані з умисним протиправним заподіянням смерті іншій людині за обтяжуючих обставин. Інші ж підходи, без урахування суспільної небезпеки вчиненого, є юридично необґрунтованими і можуть призвести до негативних наслідків, а саме – до нівелювання диференціації кримінальної відповідальності та безпідставної зрівнялівки суспільно-важливих цінностей, охоронюваних законом про кримінальну відповідальність.

Деякі автори законопроектів пропонують іти шляхом введення в диспозиції кримінально-правових норм нових кваліфікуючих ознак. Наприклад, в одному із законопроектів передбачається встановлення кримінальної відповідальності для спеціальних суб'єктів злочину, а саме для вищих посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування. На думку його автора, одна й та сама особа може виконувати функції держави та органів місцевого самоврядування (про це свідчить використання сполучника “і”). Однак, у ст. 6 Основного закону України записано, що “... державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову” [1]. Через посадових осіб відповідних інститутів державної влади держава й здійснює свої функції. Водночас, у ст. 140 Конституції України визначено, що “... місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [1]. З огляду на викладене, покладання на вищих посадових осіб держави функцій органів місцевого самоврядування суперечить Конституції, а тому є неприпустимим. До того ж з тексту законопроекту випливає, що до вищих посадових осіб автор окрім тих, які відповідно до ст. 112 КК України належать до категорії державних діячів, відносить прокурорів областей, міст обласного значення та їх заступників, секретарів та депутатів обласних, міських рад та інших посадовців. Така позиція видається абсурдною. На наш погляд, неприпустимо відносити до категорії вищих посадових осіб усіх, хто виконує функції держави або функції органів місцевого самоврядування.

Крім того, слід зазначити, що чинний КК України вже містить норми, в яких передбачено так звані “кваліфіковані склади злочинів”. Це скла-

ди злочинів, що передбачають відповідальність особи за вчинення злочину за обтяжуючих обставин. Зокрема, у ст. 368 КК України за одержання хабара службовою особою, яка займає відповідальне становище, а також службовою особою, яка займає особливо відповідальне становище, передбачено покарання у виді позбавлення волі – відповідно від п'яти до десяти та від восьми до дванадцяти років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та з конфіскацією майна. При цьому, в п. 2 примітки до ст. 368 КК України дається законодавче визначення таких осіб, що видається цілком логічним [4].

У низці законопроектів серед інших антикорупційних заходів передбачається створення Національного антикорупційного органу. В цілому погоджуючись з такою точкою зору, зазначимо, що створення нового державного органу потребуватиме чіткого унормування його діяльності та узгодження з положеннями чинного законодавства. Натомість окремі антикорупційні ініціативи передбачають низку положень, запровадження яких створюватиме доволі відчутні правові колізії, що може негативно позначитись на правозастосовній практиці.

Визначаючи мету створення Національного антикорупційного органу, окремі суб'єкти законодавчої ініціативи передбачають протидію вже вчиненим злочинам. Хочеться запитати: якими силами та засобами можна виконати таке завдання? Чи не краще запобігати вчиненню злочинів, а вже вчинені – припиняти та розслідувати, як це робиться дотепер?

Доволі спірним (якщо недивним) видається положення одного із законопроектів щодо віднесення Національного антикорупційного органу до військових формувань, наділивши його при цьому функціями правоохоронного та розвідувального органу. Поряд з тим, автори законопроекту виходять з власного визначення поняття “військові формування”, не враховуючи того, що така дефініція вже передбачена в ст. 1 (визначення основних термінів) Закону України “Про оборону України”. Незважаючи на це, у прикінцевих і перехідних положеннях не передбачається внесення відповідних змін до низки чинних нормативно-правових актів, зокрема, до законів України “Про розвідувальні органи”, “Про оборону України”, “Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів”.

Отже, як бачимо, обіцянки посилити покарання за вчинення корупційних правопорушень народні обранці так-сяк почали виконувати. А що ж із забезпеченням реалізації принципу невідворотності покарання? Подані до Верховної Ради України законопроекти, на жаль, зрушень у цьому напрямі не передбачають. Таким чином, знову стикаємось з популістичним радикалізмом у підходах до вирішення проблеми корупції. Але ж одне лише посилення покарання за корупційні правопорушення не є панацеєю. Адже за оцінками кримінологів, реєструється не більше 5 % фактів одержання хабара, 95 % – це латентна (неви-

дима) частина айсберга хабарництва [9]. Тож довічним позбавленням волі у поєднанні із заборонаю обіймати певні посади або займатися певною діяльністю навряд чи когось можна залякати.

Підбиваючи підсумки, видається доцільним зазначити, що в Україні законодавчі ініціативи у сфері протидії корупції не ґрунтуються на адекватних уявленнях про корені корупції в нашій державі та не враховують фактор корупційної активності громадян. Традиційно увага законодавця акцентується переважно на боротьбі з корупційними проявами.

На наш погляд, корупцію слід розглядати як складне соціальне явище, що чинить негативний вплив на всі аспекти політичного та соціально-економічного розвитку суспільства і держави. Вона є породженням цілої системи різних за характером, силою детермінуючого впливу та сфер прояву соціальних передумов. Тому, як слушно зауважує М. Мельник, протидія корупції не може бути зведена лише до правоохоронної діяльності відповідних державних органів [9]. Такий підхід до розуміння корупції передбачає застосування комплексу економічних, політичних, організаційних, правових, ідеологічних, виховних та інших заходів протидії цьому негативному явищу, які спиратимуться не лише на репресивні методи впливу. Пріоритетними повинні бути профілактичні заходи загальносоціального і спеціально-кримінологічного характеру, що стане основою прозорої системи державного і громадського контролю.

На нашу думку, необхідно визначити систему життєво важливих інтересів держави і суспільства, охорона яких має стати пріоритетом державної антикорупційної політики на певному етапі (наприклад, система охорони здоров'я, система освіти, судова система, дозвільна система, система здійснення закупівель за державні кошти). При цьому слід дати відповідь на чітке, але, водночас, надскладне запитання: чи варто штучно розширювати коло діянь, які визнаватимуться корупційними, а також коло осіб, які нести будуть відповідальність за такі діяння? Відповідь на це запитання дозволить уникнути таких системних помилок, які допущені авторами "відтермінованих законів" "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів країни щодо відповідальності за корупційні правопорушення".

Винятково важливим також видається питання щодо негайного реформування кримінальної юстиції на основі впровадження у практику концепції "активної юстиції". Це дозволить значно розширити можливості активного державного впливу на негативні соціальні явища, зокрема корупцію та організовану злочинність.

На наш погляд, в Україні необхідно негайно впроваджувати державну програму по формуванні антикорупційної культури громадян України. Це дозволить знизити корупційну активність населення, а також сфор-

мувати стійке негативне ставлення до корупції та її негативних проявів. При цьому слід опрацювати та впроваджувати іноземний досвід реалізації подібних програм (наприклад, у Польщі, Італії, Гонконгу, Сінгапурі).

Список використаних джерел

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України № 356/95-ВР від 5 жовт. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
2. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України № 1506-VI від 11 черв. 2009 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2009. — № 45. — Ст. 691.
3. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998—2005 роки : Указ Президента України від 24 квіт. 1998 року № 367/98 // Офіц. вісник України. — 1998. — № 17. — Ст. 14.
4. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Голос України. — 1996. — 13 лип.
5. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
6. Мельник М. Нові антикорупційні закони : пил в очі чи граната в руках мавпи ? / М. Мельник, М. Хавронюк // Дзеркало тижня. — 2009. — № 50 (778). — 19–25 груд. 2009.
7. Про оборону України : Закон України № 1932-XII від 6 груд. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 9. — Ст. 106.
8. Про розвідувальні органи України : Закон України № 2331-III від 22 берез. 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 19. — Ст. 94.
9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України № 3781-XII від 23 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 11. — Ст. 50.
10. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.08 “Кримінальне право” / М. І. Мельник. — К., 2002. — 31 с.

В статье проанализированы особенности украинского законодательства по противодействию коррупции, раскрыты основные проблемы законодательного обеспечения данной проблемы, а также предложено собственное видение необходимых для проведения в этой сфере мероприятий.

The article is devoted to the analysis of the features of the Ukrainian legislation in counteraction corruption, the main problems of the legislative providing of this problem are exposed, and also the own view of the necessary in this sphere measures is offered.

Стаття надійшла до редакції журналу 1 листопада 2010 року.