

транспортних засобів на місці події злочину); почеркознавча; техніко-криміналістичне дослідження документів (за слідами інтелектуального чи матеріального підроблення в документах).

Четверта група — це інші види експертиз, які слідчий призначає з урахуванням слідчої ситуації. Так, слідчому доцільно призначати: судово-медичну експертизу для встановлення причини захворювання або загибелі людей; токсикологічну експертизу, щоб установити причини загибелі риби, а також наявність шкоди здоров'ю людини тощо.

Залежно від виду експертизи слідчий визначає установу, якій доручається її проведення. Насамперед це експертні установи Міністерства юстиції, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства охорони здоров'я. Як експерти також залучаються фахівці науково-дослідних інститутів, Державної санітарно-епідеміологічної служби.

Ураховуючи конкретну ситуацію, слідчий призначає ту чи іншу експертизу як на початковому, так і на подальших етапах розслідування.

Отже, використання спеціальних знань на початковому етапі розслідування порушень законодавства про захист рослин дає можливість: компетентно вирішувати питання про відповідність або невідповідність дій особи (осіб) нормам певних законів, правил, інструкцій та інших нормативних актів; установлювати осіб, які відповідальні за допущені порушення; визначати причини події та можливість їй запобігти.

Джерела

1. Архів Лисянського районного суду Черкаської області. Справа № 1/22—2006.

2. Аршаниця М. Н., Кузьмин С. В. Методические рекомендации по расследованию преступных загрязнений водных объектов. СПб.: ГосНИОРХ, 1991. — С. 39.

3. Васильев М. Возмещение вреда, причиненного здоровью граждан неблагоприятным воздействием природной среды // Законность. — 1994. — № 7. — С. 25—32.

4. Винберг А. И., Малаховская Н. Т. Судебная экспертиология (общетеоретические и методологические проблемы судебных экспертиз): Учеб. пособие. — Волгоград, 1979. — С. 84.

5. Грузкова В. Г. Классификации судебных экспертиз в судебной экспертологии // Теория та практика судової експертизи і криміналістики. Вип. 2.: 36. матеріалів міжнарод. наук.—практ. конф. — Харків, 2002. — С. 76—79.

6. Дидковская С. П., Клименко Н. И., Лисиченко В. К. Подготовка и проведение отдельных видов судебной экспертизы: Учеб. пособие. — К., 1997. — С. 32.

7. Духно Н. А., Корухов Ю. Г. Расследование экологических преступлений: Лекция. — М.: Юрид. ин-т МИИТа, 2001. — С. 17.

8. Ищенко П. П. Специалист в следственных действиях. — М., 1990. — С. 67.

9. Махов В. Н. Использование знаний сведущих лиц при расследовании преступлений: Монография. — М.: Изд-во РУДН, 2000. — С. 81.

10. Селиванов Н. А., Скоромников К. С. Расследование преступных загрязнений природной среды: Учеб. пособие. — М.: Изд-во МНЭПу, 1994.

11. Справочник следователя. Вип. 3: Практическая криминалистика: подготовка и назначение судебных экспертиз. — М.: Российское право, 1992. — С. 294.

12. Шиканов В. И. Комплексная экспертиза и ее применение при расследовании убийств. — Иркутск, 1976. — С. 229.

13. Экологические преступления: квалификация и методика расследования / Под ред. В. Е. Коноваловой. — Харьков, 1994. — С. 198.

14. Экологическое право: Учебник для вузов / Под ред. В. В. Гучкова. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000. — С. 242.



Про деякі питання процедурного забезпечення заходів запобігання й протидії корупції

Едуард ДЕМСЬКИЙ,
кандидат юридичних наук,
доцент, професор кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права
Академії праці і соціальних відносин
Федерації профспілок України

У статті розглядається питання про необхідність застосування спеціальної перевірки щодо осіб, котрі претендують на обіймання посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Пророцтв про боротьбу з корупцією, як і про кінець світу, є чимало. Це — прадавня проблема. Ще 2800 року до н. е. на глиняних табличках її визначали як хабарництво та корупцію, що дає посадовцям змогу безкарно

зловживати владою для особистої вигоди, а громадян змушує грати за правилами витончених схем кругової поруки. Корупція є джерелом збагачення чиновників усіх рівнів, а тому набуває ознак громадянського явища й боротьба з нею стає особливо актуальною.

Цій проблематиці лише в прямій постановці присвячено десятки дисертаційних і монографічних досліджень, наукових статей із пропозиціями вдос-

коналення боротьби з корупцією. Питаннями протистояння корупції досить ґрунтовно переймалися фахівці в галузі юридичних, економічних, політичних, філософських наук, досвідчені практики у сфері кримінології, відомі політологи. Проте що ґрунтовніше механізм протидії корупції, то більше перспектив для її консолідації. Таке зачароване коло. Але спроби лікування суспільства від цієї «недуги» не припиняються.

Невирішеним досі залишається питання спеціальної перевірки осіб, котрі претендують на обіймання посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування на виборчій основі, а саме кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депутати Верховної Ради АРК, місцевих рад та на посади сільських, селищних, міських голів.

Мета статті – на науковому рівні обґрунтувати й довести необхідність внесення змін до ст. 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» щодо процедурного забезпечення заходів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Перший етап становлення і розвитку антикорупційного законодавства в пострадянський період характеризується прийняттям 5 жовтня 1995 року Закону України «Про боротьбу з корупцією» [1] як відповідь, як реагування влади на формування реальних тінювих власників загальнодержавного майна України, як захід запобігання, виявлення на нормативному (юридичному) рівні незаконного придбання власності, хабарництва, зрощення номенклатурно-олігархічних кіл з органами влади, правоохоронними та судовими органами, як припинення «рекету» та його досконалішої форми – «рейдерства».

Закон передбачав поряд із застосуванням до порушників антикорупційного законодавства стягнення у вигляді штрафу й обов'язкове звільнення з посади чи інше усунення правопорушника від виконання функцій держави. Це було логічним наслідком щодо відповідальності за вчинення визначеного (встановленого) законодавством корупційного правопорушення. Механізм такого звільнення корупціонера з посади або іншого усунення від виконання функцій держави хоча й не повно, але визначався частиною 6 ст. 12 цього закону.

Кожен попередній уряд намагався внести доповнення в законодавство про боротьбу з корупцією. Але склалася враження, що влада лише імітувала боротьбу з корупцією. Чого варту, приміром, зміна в законодавстві про боротьбу з корупцією, коли Законом України від 03.03.2005 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо боротьби з корупцією» [2] із санкцій 7–11 Закону України від 05.10.1995 року «Про боротьбу з корупцією» було вилучено такий захід протидії корупції, як «звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави» особи, котра вчинила корупційне правопорушення. Обґрунтовувалося це тим, що суд не компетентний звільняти з посади, але навзаєм цієї норми протягом довгого часу не було запропоновано інших механізмів протидії корупції. Лише в антикорупційному законодавстві 2010–2011 років поновили норму про звільнення з посади особи, притягнутої до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення. Сумним наслідком кожної поправки до Закону «Про боротьбу з корупцією» стало те, що тисячі визначених судом корупціонерів продовжували обіймати державні посади. Отже, чиновник-корупціонер у разі притягнення його до відповідальності лише сплачував штраф (ніби податок за незаконне збагачення) і залишався біля «годівниці», ще й висуваючи претензії до хабародавця з приводу відшкодування витрат на сплату штрафу та «моральної» шкоди.

Другий етап розвитку антикорупційного законодавства характеризується прийняттям 11 червня 2009 року законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності

за корупційні правопорушення» [3], які набрали чинності з дня їх опублікування 18 липня 2009 року та мали бути введені в дію з 1 січня 2010-го. Але введення в дію цих законів було перенесено на 1 квітня 2010 року, а потім на 1 січня 2010-го. Зазначені закони формально та фактично були введені в дію з 1 січня 2011 року та діяли тільки чотири дні – до 5 січня. Чому? А тому, що Закон України від 21 грудня 2010 року № 2808–VI «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» був опублікований 5 січня 2011-го, а не до 1 січня 2011-го.

Зазначені закони містили певні позитивні заходи щодо запобігання і протидії корупції. Передусім було поновлено норму, відповідно до якої особа, котра вчинила корупційне правопорушення й відносно котрої ухвалено постанову про притягнення її як обвинуваченої в учиненні злочину або складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, підлягала усуненню від виконання повноважень, а в разі притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення мала бути звільнена з відповідної посади у триденний строк від дня набрання рішенням суду законної сили. У цих законах чіткіше окреслювалося коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, встановлювалася підвищена міра стягнення або покарання за корупційні правопорушення, визначалися конкретні обмеження, спрямовані на запобігання і протидію корупції та інші заходи.

Звісно, ті закони мали й певні недоліки. Зокрема, не зовсім зрозумілими були задекларовані підстави відповідальності юридичних осіб, зміст яких скоріше нагадував чергову корупційну схему поглинання чи захоплення підприємств, тільки вже на законодавчому рівні, але аж ніяк не вписувався в заходи протидії корупції. З цього приводу автор мав нагоду привернути увагу громадськості [4], зокрема обґрунтувавши скасування відповідальності юридичних осіб як передчасного явища для України.

Хоч як прикро, але факт, що кардинальний розкол вітчизняного політикуму спричинив перегляд антикорупційного законодавства замість його вдосконалення. Час спливає, а корупція набуває дедалі більших обертів у всіх сферах суспільного життя.

На сьогодні влада начебто задекларувала закладання сталого правового підґрунтя, спрямовуючи зусилля проти корупціонерів з-поміж кадрового складу державних структур. Із прийняттям 7 квітня 2011 року законів України «Про засади запобігання і протидії корупції» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [5,6], по суті, розпочався *третій етап* розвитку антикорупційного законодавства. У цих законах набули подальшого розвитку та правового врегулювання питання щодо:

- визначення кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення [5, ст. 4];
- заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції [5, ст. ст. 6–10];
- удосконалення механізму здійснення спеціальної перевірки осіб, які претендують на обіймання посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [5, ст. 11];
- декларування майна, доходів витрат і зобов'язань фінансового характеру [5, ст. 12];
- участі громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції;
- визначення механізму відсторонення від виконання повноважень на посаді, а в разі притягнення до кримінальної або адміністративної відповідальності і звільнення з обійманої посади та заборона особі, звільненій з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування [5, ст. 22];
- особливостей врегулювання адміністративної та кримінальної відповідальності, їх процесуальне забезпечення [6].



Юридичний аналіз зазначених законів дає підстави вважати, що законодавець вніс істотні зміни до антикорупційного законодавства з метою протидії та запобігання корупції, зокрема в частині відповідальності.

Характерною особливістю цих змін є своєчасне, цілком правомірне, соціально, економічно й об'єктивно обгрунтоване скасування відповідальності юридичних осіб, що є витонченою, підступною корупційною схемою зі знищення, поглинання чи захоплення юридичної особи на так званих законних підставах, яке передбачалося попереднім законодавством [1]. Внесені зміни та доповнення до Кримінально-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України [6] не лише чіткіше, а й усебічно конкретизують норми матеріального та процесуального права щодо врегулювання відносин притягнення правопорушників антикорупційного законодавства до відповідальності.

Зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення (КупАП) доповнено главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» (ст.172-2 – 172-9), що визначає такі склади правопорушень: порушення обмежень, встановлених законом для суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення; пропозиція або надання неправомірної вигоди; порушення вимог щодо неповідомлення про конфлікт інтересів; невжиття заходів щодо протидії корупції та ін. Цікаво, що законодавець у кожній статті (ст.172-2 – 172-9) адміністративних корупційних правопорушень у примітках чітко визначає суб'єкт відповідальності.

Уперше законодавець встановлює: обов'язковість участі прокурора (ст. 250 КупАП) при розгляді справи судом про корупційні правопорушення, передбачені статтями 172-2 – 172-9 КупАП; надсилання повідомлень про складення протоколу про адміністративне корупційне правопорушення (ст. 257 КупАП) прокурору та керівнику органу за місцем роботи правопорушника; зупинення строку розгляду (ст. 277 КупАП) справи у разі умисного ухилення правопорушника від явки до суду або з поважних причин (хвороба, лікування, перебування у відрядженні, відпустці тощо). Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року від дня його вчинення, тобто строк загрози для корупціонера бути притягнутим до відповідальності збільшився до одного року, тоді як для інших правопорушень – три місяці.

Вивчення цих та інших положень стосовно боротьби з корупцією дає підстави стверджувати: на сьогодні змістовно переглянуто всю нормативно-правову базу, спрямовану на запобігання та протидію корупції. Водночас деякі положення антикорупційного законодавства потребують ґрунтовнішого аналізу та нормативного врегулювання.

Дискусійним, наприклад, є положення щодо здійснення спеціальної перевірки. Законодавець у статті 11 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» встановлює, що стосовно осіб, котрі претендують на обіймання посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, здійснюється спеціальна перевірка, в тому числі щодо відомостей, наданих особою. Перевірці підлягають такі відомості:

- 1) притягнення особи до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, наявність судимості, її зняття, погашення;
- 2) факт, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення;
- 3) достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру;
- 4) наявність в особи корпоративного права;
- 5) стан здоров'я, освіти, наявність наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації.

Проте кандидатів на пост Президента України, кандидатів у народні депутати України, кандидатів у депута-

ти Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і на посади сільських, селищних, міських голів законодавець звільнив від проходження спеціальної перевірки. В цьому зв'язку позиція законодавця не зовсім зрозуміла. Можна ще припустити звільнення від спеціальної перевірки кандидатів на пост Президента України. Ці особи характеризуються високим ступенем публічності. Їх небагато і громадяни знають про них більше, ніж вони знають про себе самі. Але звільнення від спеціальної перевірки кандидатів у депутати всіх рівнів та кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів, мабуть, ще не на часі. *По-перше*, йдеться про формування органів державної влади, і суспільству не байдуже, хто презентуватиме владу від імені народу (ст. 5 Конституції України). *По-друге*, в громадянському суспільстві має бути певна підконтрольність публічності влади народові щодо відкритості її діяльності. *По-третє*, вибори, діяльність політичних партій, голосування є життєвими середовищем для злиття чиновництва з системою політичного управління держави. В таких випадках громадянин стає здобиччю корупціонера або й сам підключається до корупційних дій.

Загалом звільнення від спеціальної перевірки кандидатів у депутати всіх рівнів і кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів суперечить окремим нормам самого Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

Статтею 22 закону визначені відповідні механізми відсторонення осіб, котрі вчинили злочини у сфері службової діяльності чи вчинили адміністративні корупційні правопорушення, або звільнення з посад осіб, яких притягнуто до кримінальної чи адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених цим законом. Але ж ця усунута від виконання службових повноважень або звільнена з посади особа практично може балотуватися кандидатом у депутати всіх рівнів чи кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови і відомостей про притягнення її до відповідальності чи складання протоколу про адміністративне корупційне правопорушення можна не оприлюднювати, адже, виходячи зі змісту ст. 11 закону, цих відомостей не перевірятимуть.

Такі само наслідки звільнення кандидатів в депутати всіх рівнів та кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови від спеціальної перевірки (ст. 11 закону) можуть бути й у разі застосування до них за вчинення службових, посадових, корупційних злочинів обов'язкового додаткового заходу покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади на строк до 2–3 років, установленого Кримінальним кодексом України. Тобто особа, щодо якої обрано захід позбавлення права обіймати певні посади, зацікавлена не надавати такої інформації про себе, навпаки, її особистий інтерес бути легітимно обраною до публічних органів, де питання припинення повноважень особи на такій посаді вирішується в особливому (спеціальному) порядку, визначеному Конституцією та законами України.

Відсутність спеціальної перевірки кандидатів у депутати всіх рівнів і кандидатів на посаду сільського, селищного, міського голови може негативно вплинути й на достовірність відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати та зобов'язання фінансового характеру. Можливо, основною метою кандидатів на зазначені посади і є вирішення особистих фінансових, матеріальних питань, а не служіння народу – це по-перше, а по-друге, чимало кандидатів на державні та виборні посади декларують свої прибутки як жebraки, а живуть як мажори.

Не може бути конфіденційною й інформація про стан здоров'я зазначених осіб. Навіть за радянських часів увесь народ повідомляли про стан здоров'я керівників партії та уряду. Такі відомості про публічну особу не можуть бути її приватними інтересами й не презумують втручання у сферу особистого життя. Президент України, народний депутат України, депутати всіх рівнів, сільські, селищні, міські голови – це надбання народу України і

народ повинен ставитися до них з повагою, але й має право знати про фізичний, духовний, моральний і навіть технічний стан свого надбання.

Гадаю, здійснення спеціальної перевірки кандидатів у депутати всіх рівнів, кандидатів на посади сільських, селищних, міських голів доцільне і є необхідною умовою для обіймання виборної посади у сфері публічних відносин, пов'язаних із виконанням завдань і функцій держави або місцевого самоврядування.

Загальновідомо, що вибори, як правило, відбуваються швидко. Але це не позбавляє окружні виборчі комісії від виникнення гострих проблем через додаткову, незнайому роботу. Тому задля уникнення цих складнощів діяльність окружних виборчих комісій слід було б перевести на професійну основу. Чи бодай для початку задекларувати на законодавчому рівні згадану вище перевірку, тобто внести до закону зміни щодо скасування в ст. 11 винятків у дужках. Перевіряти відомості про особу, яка балотується у депутати чи на посади сільських, селищних, міських голів, на мою думку, необхідно. Вибори в нас відбуваються не щодня.

Джерела

1. Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 34. — Ст. 266.
2. Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 16. — Ст. 263.
3. Офіційний вісник України. — 2009. — № 53. — Ст. 1822; 1823; 1824.
4. Демський Е. Боротьба з корупцією чи піратство в законі: матеріальні та процесуальні аспекти // Юридичний вісник України. — 2009. — № 49–50,51. — С. 6–7.
5. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. // Голос України. — 2011. — 17 червня.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 р. // Голос України. — 2011. — 17 червня.

14



Перспективи розвитку позашкільної освіти в контексті вдосконалення механізму її фінансування

Євген КРАСНЯКОВ,
народний депутат України Верховної Ради
другого та третього скликань,
головний консультант секретаріату
Комітету Верховної Ради України
з питань науки і освіти

До структури освітньої системи України належать дошкільна, загальна середня, позашкільна, професійно-технічна, вища, післядипломна освіта, аспірантура, докторантура, самоосвіта. Державну політику в галузі освіти України визначає Верховна Рада України, а реалізують її органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Відповідним законодавством передбачено дотримання таких принципів, як єдність, наступність, безперервність і різноманітність вітчизняної освіти. Тобто якихось особливих умов чи «привілеїв» для тієї чи іншої ланки (підсистеми) освіти не повинно бути – усі вони рівні, і всім держава має приділяти увагу.

Позашкільна освіта є складовою освітньої системи держави. А чи перебуває вона в рівних умовах з іншими ланками освіти, зокрема щодо фінансування? Відповідно до Бюджетного кодексу України тільки позашкільна освіта з усієї системи вітчизняної освіти має фінансуватися з місцевих бюджетів (за винятком заходів республіканського Автономної Республіки Крим, обласного та районного значення з позашкільної роботи з дітьми). Хоча статтею 61 Закону України «Про позашкільну освіту» визначено, що фінансування державних закладів освіти та установ, організацій, підприємств системи освіти здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, коштів галузей народного господарства, державних підприємств і організацій, а також додаткових джерел фінансування. Тобто для

всіх закладів освіти – від дошкільної до післядипломної – передбачено однаковий механізм фінансування. До того ж у статті 26 Закону України «Про позашкільну освіту» зазначено, що фінансування державних та комунальних позашкільних навчальних закладів здійснюється за рахунок коштів відповідних бюджетів, приватних позашкільних закладів – за рахунок коштів засновників (власників).

Упродовж останніх десяти років до Комітету Верховної Ради з питань науки і освіти надходило багато звернень від обласних, районних рад, працівників позашкільних навчальних закладів, громадських організацій, батьківської громадськості, де йшлося про загрози для подальшого функціонування позашкільних навчальних закладів тенденції.