

1999. – № 28. – Ст. 230. **6.** Про професійно-технічну освіту : закон України від 10 лют. 1998 р. № 103/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 32. – Ст. 215. **7.** Про затвердження Порядку здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів : наказ М-ва освіти і науки України від 25 січ. 2008 р. № 34 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 9. – Ст. 231. **8.** Про вищу освіту : закон України від 17 січ 2002 р. № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134. **9.** Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Андрійко Ольга Федорівна. – К., 1999. – 390 с. **10.** Гарашук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Парашук Володимир Миколайович. – Х., 2003. – 413 с. **11.** Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с. **12.** Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32. **13.** Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. **14.** Опацький В. І. Сутність та види державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України / В. І. Опацький // Право і Безпека. – 2007. – Т. 6. – № 1. – С. 31–34.

Надійшла до редколегії 13.11.2009

УДК 343.97

М. В. Грищенко

ДИСКУСІЙНІ ПИТАННЯ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ»

Проаналізовано окремі положення ухваленого Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Акцентовано увагу на необхідності правового врегулювання дискусійних положень, що виникнуть під час його практичного застосування.

Проанализованы отдельные положения принятого Закона Украины «Про основы предотвращения и противодействия коррупции». Акцентировано внимание на необходимости правового урегулирования дискуссионных положений, которые возникнут при его практическом применении.

Separate provisions of adopted Law of Ukraine «About the grounds of corruption prevention and counteraction» are analyzed. Attention is paid to necessity of controversial provisions' legal regulation, which appear during its practical implementation.

Останніми роками актуалізувалося питання подолання корупції у державі, зменшення її впливу на державний апарат, підвищення ефективності антикорупційної роботи правоохоронних органів держави та громадських організацій. Між тим, діюче антикорупційне законодавство є застарілим, багато його принципів не відповідають вимогам сьогодення. Набула гостроти потреба

у регулюванні державних та представницьких інституцій публічного сектора, в удосконаленні адміністративних процедур, порядку роботи із персоналом з метою своєчасного перешкоджання потраплянню на державну службу схильних до корупції осіб, попередженню корупційних проявів тощо. Виникла необхідність звести все різноманіття нормативних приписів до єдиної законодавчої основи, яка сформує адміністративні процедури і загальні принципи протидії корупції на державному рівні.

На потреби в упорядкуванні національного антикорупційного правового механізму неодноразово акцентувалось під час зустрічей Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO) [1], вказувалось представниками інших держав під час одно- або багатосторонніх зустрічей. Ратифіковані Україною Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією та Модельний закон «Про боротьбу з корупцією» [2; 3] містять ряд положень, які потребують необхідної гармонізації з вітчизняним законодавством. Для імплементації міжнародних вимог у національне законодавство були ратифіковані «Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції», «Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією» і «Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Ратифікація цих документів сприятиме утвердженню позитивного іміджу України як держави, де створюються сприятливі умови ефективного міжнародного співробітництва щодо протидії корупції. На реалізацію зазначених документів спрямовані Закони України «Про основи запобігання і протидії корупції», «Про внесення змін у деякі законодавчі акти України про відповідальність за корупційні правопорушення», «Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення». Прийняття означених законів було зумовлено декількома обставинами: по-перше, недосконалістю багатьох положень чинного антикорупційного правового механізму; по-друге, звуженою площиною правозастосування (усе різноманіття корупційних вчинків фактично зводилося до адміністративної деліктології); по-третє, необхідністю виконання багатьох міжнародних зобов'язань.

Через законодавчі новели, прийняття антикорупційного пакету законів викликало жваву дискусію серед фахівців, а наявність спірних питань, які виникають при удосконаленні антикорупційного правового механізму, змушує більш уважно придивитися до цієї проблематики. Метою даної статті є науковий аналіз окремих положень Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [4].

Поступово впроваджуючи відповідні рекомендації Ради Європи, вказаним пакетом законів у національне законодавство імплементуються близько десяти принципових положень, зокрема: запровадження спеціальної перевірки осіб, які претендують на

зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави; обмеження щодо прийняття подарунків посадовими особами; обов'язкове декларування як доходів, так і видатків відповідних осіб; запровадження антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та встановлення відповідальності юридичних осіб за корупційні правопорушення.

Вже на стадії опрацювання відповідних законопроектів у наукових колах розгорнулись спори щодо доцільності їх подальшого впровадження. Активними противниками прийняття антикорупційного пакету законів стали М. І. Мельник, М. І. Хавронюк. На їхню думку, Закон України «Про боротьбу з корупцією» відповідає вимогам сьогодення, а всі існуючі незручності можливо усунути шляхом внесення потрібних змін до означеного Закону [5]. Не розділяючи їх позицію, необхідно зауважити, що існування Закону України «Про боротьбу з корупцією» засвідчило недосконалість багатьох його положень. Проблеми, що виникають з приводу застосування означеного Закону, можна розділити на дві групи: ті, що обумовлені недостатньою чіткістю законодавчих формулювань, і ті, що обумовлені необґрунтованістю його положень. Як зауважує Ю. П. Мірошник, слід погодитися з тими вченими і практиками, які вважають вказані у Законі поняття не зовсім вдалимими [6], оскільки ст. 3 Закону України «Про боротьбу з корупцією» уся антикорупційна політика зводиться до адміністративної деліктології, тобто всю існуючу різноманітність збійних правопорушень: кримінальних, адміністративних, службово-трудових – ним фактично звужено до адміністративних проступків [7]. Питання про кримінальну, цивільно-правову та матеріальну відповідальність декларативно відсилалось до іншого законодавства, яким було не врегульовано [8]. Прийнятий пакет законів саме і виправляє існуючу концептуальну помилку, створюючи систему належного антикорупційного законодавства. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» передбачається розміщення відповідних складів корупційних правопорушень там, де вони повинні бути, – в інших законах, зокрема: Кримінальному кодексі України та Кодексі України про адміністративні правопорушення [9].

Перевага Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» в тому, що на найвищому рівні підкреслена зацікавленість держави у проведенні комплексної роботи щодо зниження впливу корупції на владні інституції. Існування превентивного закону сприятиме: запровадженню системної і скоординованої політики протидії корупції; створенню необхідних умов для органів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції; визначенню основ профілактичної роботи; удосконаленню і зміцненню систе-

ми проходження служби; сприянню прозорості і звітності в управлінні.

Визначення понятійного апарату й основних принципів протидії корупції, окреслення кола суб'єктів корупційних правопорушень та органів, уповноважених на здійснення заходів щодо запобігання та виявлення корупції, поєднано в окремий розділ Закону. Зокрема, визначено перелік термінів, які раніше не вживалися у Законі України «Про боротьбу з корупцією», але були потрібні у профілактичній діяльності, а саме: «близькі особи», «неправомірна вигода», «конфлікт інтересів». Також більш чітко порівняно із Законом України «Про боротьбу з корупцією» визначено терміни «корупція» і «корупційне правопорушення».

Визначення поняття «корупція», поруч з традиційною ознакою – «неправомірним використанням службових повноважень», доповнено новим реченням – «можливості, що пов'язані зі службовими повноваженнями». Це суттєве доповнення так само, як неправомірне використання службового становища, охоплює два роди діяльності. У першому це протиправне використання наданих повноважень (компетенції): службова особа має можливість чинити юридично значущі дії, що спричиняють правові наслідки (наприклад, притягнення невинного до відповідальності). Для цього необхідні відповідні повноваження, властиві тільки посадовій особі. У другому особа завдяки займаному службовому становищу вчиняє дії, які виходять за межі службових обов'язків (наприклад, зловживання службовим становищем, перевищення службових повноважень і т. п.). Подібні правопорушення зумовлені наявністю професійних функцій, які дають можливість вчиняти дії, що явно виходять за встановлені межі (працівники ОВС, Служби безпеки України, органів прокуратури й ін., які об'єктивно наділені більшим обсягом повноважень, ніж той, що випливає з функціональних обов'язків). Таким чином новий Закон регулює і ту частину діянь, які вчиняються поза сферою службової діяльності, але з використанням посадових повноважень і елементів службової атрибутики (формений одяг, посвідчення представника влади, спеціальні засоби та ін.). У таких випадках службовці (посадові особи) використовують службове становище в широкому розумінні (використовується владний авторитет та службові можливості, щоб вплинути на інших осіб). Дефініцією Закону криміналізовано не тільки сферу безпосереднього протизаконного використання службових повноважень, але й протиправну реалізацію можливостей, що випливають із посадового або службового становища.

В аналізованому Законі, порівняно із попереднім, розширено перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення (ст. 2). Законом провадиться їх диференціювання за такими категоріями: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави

або органів місцевого самоврядування; 2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування; 3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах, а також фізичні особи-підприємці; 4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи у випадках пропонування ними неправомірної вигоди; 5) юридичні особи.

На наш погляд, перелік суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, в існуючому вигляді, встановлений невдало. У ст. 2 Закону суб'єкти корупційних правопорушень вказуються багатьма дефініціями: «службові особи», «посадові особи», «керівники»; поруч з тим, окремими пунктами суб'єкти відповідальності визначаються за допомогою різних ознак, наприклад: «особи, які надають публічні послуги» або «особи, які обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядницьких чи адміністративно-господарських функцій». По-перше, таке різноманітне формулювання ускладнює єдине розуміння суб'єкта корупційного правопорушення, що є не допустимим для такого нормативного акта, як закон. По-друге, коли стаття у більшості пунктах оперує терміном «посадова особа», то формулювання окремої частини пункту через ознаки посади (виконання організаційно-розпорядницьких або адміністративно-господарських обов'язків) є некоректним. По-третє, перелік суб'єктів, які не є державними службовцями, але надають публічні послуги, повинен бути вичерпним, аби уникнути вільне тлумачення закону органами, які будуть його застосовувати. У теорії адміністративного права державну службу поділяють на цивільну і спеціалізовану, іноді відокремлюють мілітаризовану або воєнізовану [10]. Перелічення суб'єктів відповідальності за цим принципом набагато спростило б розуміння закону. Крім цього, для полегшення розуміння цієї статті описання суб'єкта можна надати за приналежністю до конкретного виду служби та посадами або за функціональними ознаками.

Встановлення відповідальності юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень є новим для вітчизняного законодавства [11]. Законодавець чомусь у відношенні юридичних осіб пішов іншим шляхом: зробив окремий закон замість того, щоб розмістити відповідні статті у Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення, Господарському кодексі України й ін., що, на наш погляд, є неправильним. Слід додати, що Господарський кодекс України передбачає для юридичних осіб й інші стягнення адміністративно-правового

характеру, ніж встановлені Законом України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»: припинення експортно-імпорتنих операцій, застосування індивідуального режиму ліцензування, обмеження та зупинення діяльності суб'єкта господарювання.

Існуюче речення «вчинення від імені та в інтересах ... юридичної особи» у формулюванні ст. 2 спеціального Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та дефініції п. «е» ч. 2 ст. 2 аналізованого Закону є юридичним казусом. Адже установчі документи (статут або положення) юридичних осіб, а також рішення керівних органів будь-якої офіційно діючої організації не можуть уповноважувати керівників вчиняти правопорушення. Подібні формулювання у статутних документах унеможливають легалізацію організації реєструючим органом, у зв'язку з чим така дефініція потребує уточнення.

Законом у ст. 4 проводиться детальна диференціація органів, що здійснюють заходи запобігання та протидії корупції, які можна поділити на загально-профілактичні (пп. 1–2), органи що здійснюють загальний контроль (п. 3), спеціально уповноважені органи, які безпосередньо виявляють, припиняють та розслідують правопорушення (п. 4) й ін. До спеціально уповноважених органів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, віднесено: спеціальні підрозділи по боротьбі 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. На наш погляд, більш доцільно було б відокремити органи, які здійснюють загальну профілактику корупції, як-то: вищі державні органи, уповноважені підрозділи органів державної влади, місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян і громадяни, від органів, на які безпосередньо покладений обов'язок виявляти, припиняти та розслідувати корупційні правопорушення, помістивши їх у різні статті.

У другому розділі розміщуються головні, щодо змісту Закону, основи недопущення корупції, які потім повинні знайти своє відображення у відповідних постановах Кабміну, відомчих нормативних актах, етичних кодексах і статутах. Це поступово сформує більш досконалий правовий механізм протидії корупції в державі, ніж існуючий дотепер. У цих положеннях встановлюються обмеження щодо зайняття окремими видами діяльності, одержання подарунків, а також заходи, спрямовані на запобігання корупції: здійснення спеціальної перевірки претендентів на державну службу, фінансового контролю, антикорупційної експертизи проектів

нормативно-правових актів. Передбачена участь громадськості у заходах щодо протидії корупції та державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції.

Низка обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції, записані в Законі України «Про боротьбу з корупцією», але в аналізованому Законі містяться нові запобіжні положення. По-перше, законодавець заборонив сприяти призначенню на посаду особи, яка не має переваг перед іншими кандидатами на цю посаду. Разом із вимогами ст. 6 аналізованого Закону, якою встановлюються обмеження щодо роботи близьких осіб, унеможливується кумівство і протекціонізм під час проведення добору та розстановки кадрів.

Друге положення відображає заборону неправомірного надання переваги фізичним і юридичним особам у зв'язку з підготовкою (виданням) нормативно-правових актів та прийняттям рішень.

Обмеження щодо одержання подарунків визначається ст. 5, якою передбачений правовий механізм, відповідно до якого визначені особи передають органу державної влади, організації або іншій юридичній особі, де вони працюють, подарунки, одержані під час проведення офіційних заходів, у триденний строк. За порушення цього припису передбачена відповідальність за ст. 212-32 КУпАП [12].

Зміст ст. 12 «Врегулювання конфлікту інтересів» є декларативним, оскільки положення, вміщені у ній, не передбачають механізму вирішення цього питання.

Наявність у Законі багатьох спірних положень повинна бути виправлена шляхом внесення уточнень до антикорупційного пакету. Під час правозастосування положень Закону можна передбачити багато помилок з боку судів, прокурорів, правоохоронців – аж поки Верховний Суд не надасть офіційного роз'яснення.

Незважаючи на наявність багатьох спірних питань, які призведуть до труднощів у правозастосуванні Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», ним вирішуються нагальні концептуальні завдання, а саме: 1) гармонізація українського законодавства з міжнародними нормами та правовими стандартами, що регулюють всі аспекти попередження та протидії корупції; 2) визначення єдиного підходу до розуміння сутності корупції, різновидів її проявів, законодавчого врегулювання юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь.

Список літератури: 1. Оціночний звіт по Україні. Спільні перший та другий раунди оцінювання : затверджено GRECO на 32-у пленарному засіданні (м. Страсбург, 19–23 берез. 2007 р.) // GRECO EVAL I-II Rep (2006) 2E. 2. Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] : [ухвалений у вересні 2003 р. в м. Стамбул (Туреччина)]. – Режим доступу: <http://www.sum.org.ua/anti-corruption.htm>. 3. Модельний закон про боротьбу з

корупцією [Електронний ресурс] : [прийнятий на XIII пленарному засіданні Міжпарламентській Асамблеї держав-учасників СНГ (постанова від 3 квіт. 1999 р. № 13–4 на 13ОМ)]. – Режим доступу: <http://www.yur-info.org.ua>. 4. Про засади запобігання та протидії корупції : закон України за станом на 1 жовт. 2009 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1822.

5. Мельник М. І. Чи дійсно потрібен новий закон про протидію корупції? / М. І. Мельник, М. І. Хавронюк [Електронний ресурс] // Боротьба з корупцією і організованою злочинністю. – 2004. – № 9. – Режим доступу до журн.: <http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/9.htm>. 6. Мірошник Ю. П. Передумови виникнення корупції та окремі недоліки щодо боротьби з нею / Ю. П. Мірошник [Електронний ресурс] // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 15. – Режим доступу до журн.: http://mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/15text/g15_08.htm. 7. Про боротьбу з корупцією : закон України за станом на 1 жовт. 2009 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266. 8. Стретович В. Кримінальний кодекс України не має визначення поняття корупційного злочину / Стретович В. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн.: – <http://deputat.org.ua/index.php?news=1132234523>.

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : закон України : за станом на 1 жовт. 2009 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1824.

10. Бахрах Д. Н. Государственная военная и правоохранительная службы РФ / Д. Н. Бахрах, И. В. Кулешов // Административное и административно-процессуальное право. Актуальные проблемы. – М. : ЮНИТИ-ДАНА ; Закон и право, 2004. – С. 75–90. 11. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : закон України : за станом на 1 жовт. 2009 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 53. – Ст. 1823.

12. Кодекс України про Адміністративні правопорушення : закон України : за станом на 1 жовт. 2009 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://liga.com.ua>. 13. Дослідження Transparency International щодо сприйняття корупції в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.guds.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81458&cat_id=57862.

Надійшла до редколегії 13.11.2009