

РОЗДІЛ VI. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

УДК 342.52:343.352

ДО СТАНОВЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Лукашевич В.Г., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Ільєнок Т.В., здобувач

Класичний приватний університет

Статтю присвячено висвітленню етапів розробки національного антикорупційного законодавства. Відображено сучасний стан нормативного забезпечення проблеми боротьби з корупцією в Україні. Намічено шляхи його концептуального вдосконалення.

Ключові слова: антикорупційне законодавство, боротьба з корупцією, корупція, група держав проти корупції Ради Європи, Європейський союз.

Лукашевич В.Г., Ільєнок Т.В. К СТАНОВЛЕНИЮ ОТЕЧЕСТВЕННОГО АНТИКОРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА / Классический приватный университет, Украина

Статья посвящена рассмотрению этапов разработки национального антикоррупционного законодательства. Отображено современное состояние нормативного обеспечения проблемы борьбы с коррупцией в Украине. Намечены пути его концептуального усовершенствования.

Ключевые слова: антикоррупционное законодательство, борьба с коррупцией, коррупция, группа государств против коррупции Совета Европы, Европейский союз.

Lukashevich V.G., Il'enok T.V. TO BECOMING OF NATIONAL ANTICORRUPTION LEGISLATION / Classic private university, Ukraine

The article is devoted to the consideration of design of national anticorruption legislation times. The contemporary state of the normative providing of problem of fight is represented against a corruption in Ukraine. The ways of this conceptual improvement are set.

Key words: anti-corruption legislation, fight against corruption, corruption, Group of States against corruption (GRECO), The European Union.

Актуальність проблеми зумовлюється, з одного боку, сучасними викликами суспільства, вкрай незадоволеного станом боротьби з цим небезпечним соціальним явищем, а, з іншого – вимогами Європейської комісії, як однією з принципових умов співробітництва Європейського Союзу (далі – Євросоюз) з Україною.

Короткий історичний екскурс до витоків проблеми боротьби з корупцією на теренах сучасної України слід розпочати з першого антикорупційного законодавства, що з'явилося відразу після набуття державою незалежності в 1991 році.

Закон України "Про боротьбу з корупцією" (далі – Закон 1995 р.), прийнятий у 1995 році, містив достатньо вдале, на наш погляд, визначення корупції й адміністративну процедуру притягнення до відповідальності за його порушення. Так, згідно зі ст.1 Закону 1995 р. під корупцією розумілася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, та перелічувалися види корупційних діянь. Стаття 2 Закону 1995 р. визначала виключне коло суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави, котрі несли відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, що пов'язані з корупцією [1].

У 1998 році була розроблена президентська стратегія (Антикорупційна концепція), її реалізація контролювалася Координаційним комітетом, який був підзвітний Президентові України.

У 2003 році Україна приєдналася до Антикорупційної мережі ОЕСР (ACN OECD). Відповідно до оціночного звіту АКМ (ACN OECD) у січні 2004 року, Україна потребувала оновленої національної антикорупційної стратегії, між іншим, з більшим акцентом на попередження

корупції з метою визначення системних недоліків, які створюють сприятливе для корупції середовище, та ефективнішої концентрації можливостей правоохоронної системи для боротьби проти корупції.

У тому самому році вищезгаданий антикорупційний координаційний комітет був ліквідований, а замість нього Указом Президента (№ 1865 від 28 грудня 2005 р.) була створена Міжвідомча комісія при Раді національної безпеки й оборони України, до складу якої входили 18 високопосадовців (міністрів і керівників інших органів), що представляють Президента України, Прем'єр-міністра України, Верховну Раду України (далі – ВРУ), Службу безпеки України, Міністерство закордонних справ України, прокуратуру, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство юстиції України тощо. Цій комісії була надана провідна роль у розробленні нової антикорупційної політики. До її завдань, зокрема, входили проведення аналізу діяльності різних державних органів, відповідальних за боротьбу проти корупції, та розроблення узгодженої політики й стратегії з урахуванням рівня корупції в державі, а також міжнародних норм і стандартів.

Основою розробки тодішнього антикорупційного законодавства стала низка вітчизняних і міжнародних нормативних документів. Зокрема, Концепція подолання корупції в Україні "На шляху до доброчесності", що ухвалена Указом Президента України 11 вересня 2006 року № 742/2006, у якій дуже влучно підкреслювалося, що попередження корупції не повинно бути лише первинним завданням для правоохоронних і каральних органів, а питанням, до вирішення якого мають бути залучені всі частини українського суспільства. Конвенція Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) по боротьбі з корупцією, Кримінальна Конвенція Ради Європи по боротьбі з корупцією, які Україна підписала та ратифікувала ще у 2004 році тощо.

Але результати діяльності в цьому напрямку були невтішні. Так, моніторинг спеціальної міждержавної антикорупційної організації при Раді Європи "Group of States against corruption" (далі – GRECO) – "Група держав проти корупції Ради Європи", що були оприлюднені в березні 2009 року на сайті Міністерства юстиції України, зазначив, що у світовій спільноті того часу Україна сприймалася як країна, що вражена корупцією практично у всіх державних установах, як на центральному, так і на місцевому рівнях. Довіра до публічних установ – включно із системою правосуддя – та їхніх представників критично низька, і немає ознак поліпшення ситуації. Наразі, існуюче публічне управління є поєднанням старих успадкованих рис і сучасних принципів. Як результат – плутанина в законодавстві та інших правилах, яким часто бракує узгодженої структури, що дає численні можливості для зловживань.

Керівники держави в засобах масової інформації також не раз робили гучні заяви, що поточний рівень корупції становить реальну загрозу принципам демократії й верховенства права.

Тож існувала нагальна потреба в реформуванні державної служби з метою вдосконалення процедур найму, просування й навчання персоналу, попередження роботи на державній службі схильних до корупції осіб та створення кодексів поведінки/етики. Однак, такі реформи мають поширюватися на всіх службовців публічного сектора. Зовнішній аудит, що здійснюється Рахунковою палатою України, є успішним, однак він охоплює тільки сфери, що фінансуються державою. Органи місцевої влади не підпадають під зовнішній контроль, за винятком тієї діяльності, що фінансується з державного бюджету. Крім того, зміни до системи державних закупівель є надто суперечливими, оскільки змішують процес прийняття рішень із контролем, і залучають недержавні структури, що не підзвітні державі. Рекомендації GRECO також стосувалися реформування всієї системи правоохоронних органів, прокуратури та суду; системи існуючих імунітетів; системи відповідальності за корупційні діяння; розширення зовнішнього незалежного аудиту органів місцевої влади з метою охоплення всіх видів діяльності цих органів, а також забезпечення при аудиті використання принципів незалежності, прозорості й контролю, які застосовуються Рахунковою палатою; удосконалення процесу навчання осіб, залучених до розслідування справ про корупцію, поліпшення ефективності системи боротьби проти відмивання грошей, тощо.

Виходячи з розглянутого, цілком логічним було обговорення й успішне голосування (червень 2009 року) у ВРУ давно очікуваного (датованого аж 2006 роком) законопроекту "Про принципи запобігання і протидії корупції" (далі – Закону 2009 р.) [2].

Побіжний політико-правовий аналіз цього документа дозволяє підкреслити низку важливих новел для українського суспільства.

Зокрема, цей Законопроект визначав основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок корупційних правопорушень шкоди, поновлення порушених прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави. У ньому уточнено та доповнено визначення поняття "корупції" – як 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 (ст.1 Закону 2009 р.); збільшено кількості суб'єктів та об'єктів корупційної діяльності (ст.2 Закону 2009 р.); подовжено перелік обмежень стосовно державних службовців, спрямованих на запобігання та протидію корупції (ст.ст.4-9 Закону 2009 р.); посилено фінансовий контроль відносно до суб'єктів корупційної діяльності тощо.

Так, відповідно до ст.5 Закону 2009 р., особи, які призначаються державою на виконання певних владних повноважень, не мають права приймати подарунки дорожче 120 гривень, що складає приблизно 20 % прожиткового мінімуму. Що стосується інших подарунків, отриманих, наприклад, під час проведення офіційних заходів, тепер вони в обов'язковому порядку повинні передаватися державному органу, в якому чиновник працює.

Крім того, у п.2 ст.4 Закону 2009 р. чітко прописано, що: людям і юридичним особам забороняється надавати матеріальну, і/або нематеріальну допомогу державним органам або органам місцевого самоврядування, безоплатно виконувати для них роботи, надавати послуги, передавати кошти й інше майно, окрім деяких випадків, передбачених законами.

Чиновники також зобов'язані подавати відомості про доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, зокрема, за кордоном, причому як особисті, так і своїх близьких родичів. Так, у разі відкриття валютного рахунку в банку-нерезидента чиновник повинен у місячний термін письмово повідомити про це в орган державної податкової служби за місцем проживання із вказівкою номера рахунку і місцезнаходження банку (ст.10 Закону 2009 р.).

Особа, яка претендує на посаду в державних органах, подає відомості про доходи, цінні папери, нерухомість, рухоме майно і вклади в банках – як свої, так і близьких родичів. У разі неподання або представлення недостовірних відомостей особа не може бути призначена на відповідну посаду, а якщо вона вже прийнята на роботу, то має бути звільнена (п.3 ст.10 Закону 2009 р.).

У підпорядкуванні чиновника не можуть бути близькі йому особи. Якщо так відбулося, то в 15-денний термін це потрібно добровільно виправити, або за місяць одного з працівників повинні перевести на іншу посаду, або звільнити (ст.6 Закону 2009 р.).

Усього Розділ II Закону 2009 р. містить 11 статей, у яких виписані відповідні заходи щодо запобігання та протидії корупції.

Розробка нового антикорупційного законодавства започаткувало, у свою чергу, низку інституційних реформ, спрямованих на боротьбу проти корупції, консолідацію демократичних принципів, утвердження верховенства права, створення прозорості публічних установ тощо. Крім аналізованого Закону 2009 р., ВРУ прийняла також Закони України "Про засади запобігання та протидії корупції", "Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення" (далі – Закони) [3, 4]. Відповідно до цих Законів віднині за корупційні правопорушення загрожує кримінальна, адміністративна, цивільно-правова або дисциплінарна відповідальність. Так, зокрема, буде проводитися реєстр осіб, які притягувалися до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення. Також органам державної влади буде заборонено надавати юридичним особам, яких було притягнуто до такої кримінальної відповідальності, кошти й майно протягом 5 років із дня набрання чинності рішення суду. Попадання в такий реєстр буде суттєвою перешкодою для того, щоб така особа могла бути прийнята на державну службу.

Важливим профілактичним засобом для запобігання й не створення передумови для вчинення корупційних правопорушень буде виступати антикорупційна експертиза розроблюваних і чинних законодавчих актів.

У руслі зазначеного Кабінет міністрів України заснував посаду урядового вповноваженого з питань антикорупційної політики. Цей урядовець прирівняний в умовах оплати праці й матеріально-побутового забезпечення до заступника міністра, наділений повноваженнями пропонувати Кабінету міністрів України склад міжвідомчої експертної групи, яка відтепер здійснюватиме антикорупційну експертизу всіх документів уряду. Крім того, він отримав право вимагати від міністерств, центральних органів виконавчої влади й окремих областей інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань. У цьому вповноваженому сприятимуть відповідальні за співпрацю з ним із числа заступників керівників міністерств, відомств і адміністрацій.

Зазначені Закони, органічно доповнюючи інші законодавчі акти, які вже ухвалені й розроблюються, у першу чергу, ті, що стосуються реформування всієї системи вітчизняного судівництва й кримінальної юстиції, були спрямовані на розбудову належної правової законодавчої бази для реальної зміни ситуації в боротьбі з корупцією в Україні, створення відповідного правового поля (належного правового режиму), яким мають керуватися всі громадяни, передусім посадовці, з 01 січня 2010 року.

На жаль, вони так і залишилися лише в проектах. Останні півтора року Україна жила фактично без антикорупційного законодавства. Як відомо, 17 грудня 2010 року ВРУ скасувала весь пакет антикорупційних законів, який з 2004 року розроблявся українською владою разом із міжнародними організаціями як одна з принципових умов співробітництва Євросоюзу з Україною.

На початку 2011 року, у травні місяці, Міністерство внутрішніх справ України оприлюднило інформацію, що в Україні кількість корупційних злочинів зросла на 60 % і найбільш поширеним з них є хабарництво. Загальна сума отриманих хабарів складає 126 млн. 200 тис. грн., а розмір середнього хабара становить 177 тис. грн., найбільша сума хабара, яку вимагали зловмисники, становить 8 млн. грн. [5].

Євросоюз теж відмітив цю негативну тенденцію і відзначив відсутність прогресу в боротьбі з корупцією в Україні у 2010 році. Їх критика заснована на тому, що Україна в рамках інтеграції з Європою взяла на себе зобов'язання привести своє антикорупційне законодавство до європейських стандартів. І сама ж не виконує ці свої зобов'язання. Так, за рівнем корупції Україна посіла останню позицію в рейтингу швейцарської компанії IMD, який включає 59 країн. Крім того, широке поширення корупції і хабарництва в Україні визнали 91 % підприємців, опитаних аудиторською компанією Ernst & Young. За цим показником країна посіла 24-е, передостаннє місце в Європі й поступається лише Росії (93 %), у той час як у середньому по Європі він становить 62 %. GRECO 24 травня 2011 року на засіданні в Страсбурзі відзначила провал України в плані законодавчого забезпечення боротьби з корупцією та невідповідність європейським стандартам боротьби з корупцією за 13 напрямками. Так, за результатами моніторингу GRECO, у 2009 році Україна не мала невиконаних рекомендацій – були виконані частково або перебувають у стадії вирішення. Через півтора року Україна стала першою державою-учасником європейської антикорупційної ініціативи, якій експерти знизили ступінь виконання за трьома рекомендаціями GRECO [6].

GRECO вбачає в діях України чотири позитивні результати. Перш за все, це ухвалення закону "Про судоустрій та статус суддів" та створення Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Високу оцінку отримав закон "Про доступ до публічної інформації". Відзначено прогрес при ухваленні нового закону "Про державні закупівлі" 2010 року. Також досягненням України визнано новий закон "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму" [7].

Однак ці результати GRECO не визнала достатнім свідченням ефективної антикорупційної політики в Україні. Ціла низка найважливіших антикорупційних рішень, які вже були розроблені і затверджені, за останні півтора року виявилися заблокованими і навіть дезавуйованими. Зокрема, негативні висновки були сформовані на підставі таких претензій: не переглянута система адміністративної відповідальності за корупційні порушення таким чином, щоб корупція однозначно визнавалася кримінальним злочином. Слід посилити незалежність прокуратури від політичного впливу та уточнити її повноваження, зосередивши їх на керівництві досудовим розслідуванням і кримінальному переслідуванні. Запровадити

відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення, включаючи ефективні, пропорційні і дієві санкції, а також розглянути можливість створення системи реєстрації юридичних осіб, які притягувалися до відповідальності (тобто реєстр компаній, причетних до корупційної діяльності). Жодних позитивних змін GRECO не зафіксувала ще за 10 пунктами антикорупційних ініціатив. Зокрема, не ухвалено модельний кодекс поведінки державних службовців і не врегульоване питання конфлікту інтересів чиновників, пов'язаних спільними родинними або діловими інтересами з бізнесом тощо. Не захищені права інформаторів – чиновників, які повідомляють контролюючим органам про підозрілі і, можливо, корупційні діяння своїх колег. Немає змін у реформі державної служби та регулюванні статусу працівників бюджетної сфери. Не прийняті нові правила конфіскації та арешту доходів, одержаних злочинним шляхом тощо [8].

Тому цілком закономірним викликом цим злочинним проявам і вимогам Євросоюзу стало ухвалення ВРУ 07 квітня 2011 року нових антикорупційних законів: "Про засади запобігання і протидії корупції" та "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення", які набрали чинності з 01 липня 2011 року [9].

Не ставлячи перед собою завдання детального аналізу їхнього змісту, лише побіжно зазначимо, що вони не повною мірою враховують чинні міжнародні конвенції та рекомендації Європейської комісії, зазначені вище. На це зверталась увага ще підчас їх обговорення у ВРУ, так, окремими депутатами були висловлені деякі суттєві зауваження, зокрема, не враховані положення скасованого парламентом 17 грудня 2010 року законопроекту "Про відповідальність юридичних осіб за корупційні правопорушення", хоча ця норма є однією з обов'язкових рекомендацій GRECO, міститься як обов'язкова вимога Конвенції ООН проти корупції, а також Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію і Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності. Не прописана чітко процедура конфіскації майна державного службовця, нажитого в результаті корупційної діяльності тощо.

Принципове значення, на думку окремих політиків і юристів, має вилучення з антикорупційного закону норми про обов'язкове декларування доходів і витрат усіма близькими та родичами державних службовців. І, попри, тлумачення Конституційним Судом України 06 жовтня 2010 року цієї норми як такої, що протирічить Конституції України, обґрунтовано вважається, що держава втратила реальний інструмент перевірки та притягнення до відповідальності чиновників у межах реалізації міжнародних стандартів боротьби з корупцією.

Наразі більшість поміркованих експертів підтримують загальний невтішний висновок, що Україна в принципі не має шансів подолати корупцію. Слід зрозуміти, що навіть найкращі рекомендації авторитетних міжнародних організацій принципово не можуть вирішити проблему корупції в державі, хоч би тому, що боротьбу з корупцією можуть "очолити" самі корумповані чиновники.

Проаналізувавши різні позиції політиків, науковців, чиновників, а також беручи до уваги позитивний досвід цивілізованих країн Заходу, на нашу думку, слід запропонувати низку, на перший погляд непопулярних, організаційних та економіко-правових заходів, які б максимально ускладнили корупційну діяльність – скорочення кількості і розмірів державних органів управління і їх штатів, створення спеціальних або навіть незалежних від держави інститутів, уповноважених розслідувати звинувачення в корупції тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовтня 1995 року [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-in/laws/main.cgi?nreg=356%2F95%E2%F0&p=1233303925821400>.
2. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 691.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 11 червня 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.

4. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: Закон України від 11 червня 2009 року // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 45. – Ст. 692.
5. Чиновники цього року отримали понад 12 мільйонів гривень хабарів [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/chinovnikicog-roku-otrimali-ponad-12-milyoniv-griven-habariv.html>.
6. Україну визнали однією з найбільш корумпованих країн Європи [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/ukrayinu-viznali-odniyeyu-z-naybilsh-korumpovanih-krayin-yevropi.html>.
7. Європа: Україна провалила боротьбу з корупцією [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/yevropa-ukrayina-provalila-borotbu-z-korupciyeyu.html>.
8. У Раді Європи заявили про провал України в боротьбі з корупцією [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://www.ut.net.ua/News/23537>.
9. Набрали чинності нові правила боротьби з корупцією в Україні [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.molodist.in.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=919:nabrali-chinnosti-novi-pravila-borotbi-z-korupciju-v-ukraini&catid=27:new-to-joomla&Itemid=102.

УДК 343.323: 343.214

НАРУГА НАД ДЕРЖАВНИМИ СИМВОЛАМИ: КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА МІЖГАЛУЗЕВИЙ АСПЕКТ

Болдарь Г.Є., вчений секретар, к.ю.н., доцент

Луганський державний університет внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка

У статті розкрито зміст кримінально-правових ознак наруги над державними символами з урахуванням міжгалузевого аспекту. Проаналізовано критерії, за якими склади злочинів, передбачених ст.338 КК України, слід відмежовувати від хуліганства, а також сформульовано пропозиції щодо застосування цих правових норм.

Ключові слова: наруга, державні символи, міжгалузевий аспект, хуліганство, бланкетна диспозиція.

Болдарь Г.Е. НАДРУГАТЕЛЬСТВО НАД ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СИМВОЛАМИ: УГОЛОВНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И МЕЖОТРАСЛЕВОЙ АСПЕКТ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

В статье раскрыто содержание уголовно-правовых признаков надругательства над государственными символами с учетом межотраслевого аспекта. Проанализированы критерии, по которым составы преступлений, предусмотренных ст.338 УК Украины, следует отграничивать от хулиганства, а также сформулированы предложения по применению этих правовых норм.

Ключевые слова: надругательство, государственные символы, межотраслевой аспект, хулиганство, бланкетная диспозиция.

Boldar G.E. OUTRAGE UPON THE NATIONAL SYMBOLICS: CRIMINAL LAW CHARACTERISTICS AND INTER-BRANCH ASPECT / Lugansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenka, Ukraine

In the article the content of criminal law indications of the outrage upon the national symbolics with regard for inter-branch aspect is exposed. Legal analysis of criterions that allow to delimit corpus delicti of the crime fixed in the art. 338 of the Criminal Code, from hooliganism is carried out, and also suggestions about application of these norms are formulated.

Key words: outrage, national symbols, inter-branch aspect, hooliganism, blanket disposition.

Державні символи є свідченням високого духу народу, його історичних прагнень, своєрідним генетичним кодом та гордістю нації. Саме тому вони служать надійною основою формування громадянських рис особистості, її патріотизму, національної свідомості, активної життєвої позиції.