

АНТИКОРУПЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ЙОГО ДІЯЛЬНІСТЬ ТА РЕАЛІЇ

Корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сферу громадську свідомість, міжнародні відносини.

Корупція є не стільки кримінологічною та правовою проблемою, скільки соціально-політичною. Вона містить у собі величезну руйнівну силу як для правоохоронних органів, що здійснюють боротьбу з цим явищем, так, і для держави в цілому. Наслідком розвитку корупції є безлад в економіці, уповільнення та незавершеність реформ. Крім того, економічні реформи як слід і не підуть, якщо на їхньому шляху стоять особистий корисливий інтерес чиновників.

Все вище сказане обумовлює потребу глибокого вивчення цього явища з метою всебічного утримання процесу в жорстких рамках, які забезпечують дієздатність органів державної влади.

В загальному вигляді, корупція – це діяння, що включають зловживання владою, службовим становищем чи повноваженнями на користь певної особи, групи осіб чи організації.

Діючим законодавчим актом, що регулює відповідальність за корупційні діяння є Закон України від 7 квітня 2011 року «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», який набув чинності з 1 липня 2011 року.

Важливим вбачається те, що у новоприйнятому законі ширше трактується термін «корупція». Так, якщо за попереднім Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року під корупцією розумілася лише діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [1], то з 1 липня 2011 року під це поняття підпадає також 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 [2].

Аналізуючи новий Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», необхідно зазначити, що в ньому даються визначення термінам «близькі особи», «конфлікт інтересів», «корупційне правопорушення», «неправомірна вигода», «члени сім'ї», яких не існувало у попередньому Законі України «Про боротьбу з корупцією».

Значно розширився перелік осіб, які можуть бути суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, а саме ними є: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або 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 у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; 4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них особами, зазначеними у пунктах 1, 2 частини першої цієї статті, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Новий Закон не визначає поняття «посадової особи», що призводить до складності впровадження його на практиці. В Кримінальному кодексі України від 1 вересня 2001 року є поняття «службової особи» – це особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальними повноваженнями здійснюють функції представника влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, місцевого

самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій або виконують такі функції за спеціальними повноваженнями, якими особа наділяється повноваженим органом державної влади, місцевого самоврядування, центральним органом державного управління зі спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом. Службовими особами також визначаються посадові особи іноземних держав, а також посадові особи міжнародних організацій [2].

Згідно Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року, посадовою особою є керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [5].

Тобто дія закону поширюється на державних службовців та осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків у юридичних осіб приватного права. Закон в пункті 3 статті 4 прирівнює службових осіб до посадових, але не дає чіткого визначеного поняття категорії «посадова особа», яка підпадає під цей закон.

У той же час, якщо поняття «посадова особа» розкрито в інших джерелах, то поняття «інших осіб в установлених законом випадках» (пункт б частина 2 ст.4) відсилає до якихось інших законодавчих актів, які чітко не прописані в законі, що дає змогу притягувати до відповідальності за корупційні діяння осіб, які можуть підпасти під дію цього закону, хоча вони і не підлягають відповідальності за цим законом.

Особи, які зазначені в пункті 1 нового ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» повинні заповнювати декларацію, щоб можна було контролювати їх прибутки та видатки. Цю новелу необхідно внести до законів, якими регулюються діяльність цих посадових осіб.

Інші суб'єкти відповідальності по цьому Закону є державними службовцями і вони, при призначенні їх на посаду, згідно Закону України «Про державну службу» повинні заповнювати декларацію. Суб'єкти відповідальності, які визначаються в пункті 3 статті 4 не заповнюють декларації при призначенні їх на роботу тому, що не підлягають під категорію державних службовців. Це є суттєвим недоліком Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» тому, що не зберігається принцип рівності всіх суб'єктів відповідальності.

Наприклад, діяльність керівників вищих навчальних закладів не передбачає декларування своїх доходів та видатків, що може сприяти недотриманню ними антикорупційних законодавств.

В Україні вже давно існує рейтинг найкоруптованіших ВНЗ, спеціальностей, за допомогою якого студенти зможуть вирішити, де легше вивчати той чи інший предмет. Крім того, не слід забувати про студентську солідарність: студенти з радістю діляться інформацією про те, який викладач і скільки бере за успішне складання модуля, заліку чи екзамену [5].

Однією з новел, які можуть принципово змінити підходи у протидії корупції і суттєво розширити сферу дії антикорупційних норм, є встановлена у Кримінальному кодексі відповідальність за підкуп (комерційний підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також підкуп особи, яка надає публічні послуги). Ця норма принципово відрізняється від підходу, закріпленого у чинному раніше антикорупційному законодавстві, коли відповідальність передбачалась лише за отримання незаконної винагороди, а надання її не визнавалося правопорушенням, окрім випадків давання – одержання хабара.

Крім того, новим положенням є й те, що у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень можуть брати участь не тільки органи державної влади та місцевого самоврядування, а й

підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою. Таким чином влада намагається офіційно "залучити" до боротьби з корупцією і приватний сектор, покладаючи на простих громадян обов'язок інформувати про корупційні діяння та вживати заходів для їх усунення.

Нововведенням у спеціальних обмеженнях, спрямованих на попередження корупції, стала заборона суб'єктам цього Закону неправомірно сприяти призначенню на посаду особи, органам державної влади, органам місцевого самоврядування одержувати від фізичних, юридичних осіб безоплатно послуги та майно, крім випадків, передбачених законами або чинними міжнародними договорами України.

Окрім того, перелік видів діяльності, займатися якою державним службовцям не заборонено, доповнився інструкторською та суддівською практикою із спорту.

З'явилися нові статті, які встановлюють обмеження:

- щодо одержання подарунків;
- роботи близьких осіб;
- щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування.

Законом чітко визначено які подарунки заборонено отримувати державним службовцям: за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами. Також не можна отримувати дарунки від підлеглих осіб.

Дозволено приймати дарунки які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, та пожертви, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати. Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості дарунків (пожертв) не поширюється на дарунки (пожертви), які даруються близькими особами та одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Також ці заклади відносяться до соціально-етичних закладів, де по-перше повинна бути мораль, тому адміністративна відповідальність не є основною, як фактор запобігання корупції.

Із нового закону виділено цілий соціальний прошарок, на який дія закону щодо роботи близьких родичів не поширюється. Це - медицина, освіта, наука, культура, спорт. Можна пояснити це тим, що заклади даних сфер є специфічними закладами і вони не передбачають великої економічної вигоди при корупційних діяннях, і тому вони і не підпадають під дію корупційного діяння. Ці заклади можуть знаходитися в віддалених районах, і тому до них тяжко долучати інших фахівців з різних родин.

Крім того, введено нову процедуру - спеціальну перевірку відносно осіб, які претендують на посади державної служби. Сутність процедури полягає в перевірці відомостей про особу (судимість, притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні діяння, освіта, стан здоров'я, відомості про доходи та витрати, володіння корпоративними правами), яка претендує на заняття посади, пов'язаної із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на це, у діючих ешелонах влади за останній час виявлено багато випадків зайняття посад за підробленими дипломами, і за ці діяння повинна бути посилена відповідальність, як на антикорупційному рівні, так і посилена кримінальна відповідальність.

Що стосується порядку здійснення фінансового контролю, особи, які підпадають під дію цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік за формою, що додається до цього Закону. Крім того, Закон закріплює, що якщо особа, яка претендує на посаду, подала недостовірні відомості, то вона не може бути призначена на відповідні посади або обрана на посади, тому що в подальшому вона може скоїти корупційне діяння..

З'явилися нові норми, що стосуються кодексу поведінки, врегулювання конфлікту інтересів, здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а також викладено вимоги щодо прозорості інформації. Так, не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, зазначеними у законі, розміри, види оплати праці осіб, а також одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, дарунки (пожертви).

Значно розширився перелік видів відповідальності за вчинення корупційних діянь. Так, відповідно до положень старого Закону вчинення корупційного діяння тягне за собою адміністративну відповідальність, відповідно ж до статті 21 нового Закону – кримінальну, адміністративну, цивільно-правову або дисциплінарну.

Додана нова стаття, яка регламентує особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених цим Законом, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

Дещо змінився і порядок скасування незаконних нормативно-правових актів. Так, якщо раніше ця норма носила імперативний характер, тобто такі акти підлягали обов'язковому скасуванню, то в новому Законі вона стала більш диспозитивною, тобто такі акти можуть бути скасовані за заявою заінтересованих фізичних осіб, об'єднань громадян, юридичних осіб, прокурора, органів державної влади, органів місцевого самоврядування.

Крім того, статтю доповнено новим пунктом, що стосується нікчемності правочинів, які укладені внаслідок корупційного правопорушення.

Закон доповнено новою нормою, що стосується вилучення незаконно одержаного майна.

Що стосується контролю за виконанням законів у сфері запобігання та боротьби з корупцією, то тут теж є деякі зміни. Так, Верховна Рада України здійснює парламентський контроль у сфері запобігання і протидії корупції в межах, визначених Конституцією України.

Отже, виходячи із викладеного, вважаємо, що Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції в Україні" в цілому є більш прогресивним, ніж попередній Закон України "Про боротьбу з корупцією" і внесе позитивні зрушення у боротьбі з корупцією. Важливим для цього є також його сумлінне виконання усіма державними органами, інститутами громадянського суспільства.

Як і все нове неопробоване законодавство, Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» має свої недоліки, до яких необхідно віднести:

- немає визначення поняття «посадова особа»;
- немає визначення поняття «інші особи в установлених законом випадках»;
- відсутнє декларування своїх доходів суб'єктами відповідальності за корупційне правопорушення згідно пункту 3 статті 4: 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 у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;
- законом надається право встановлювати кодекси етичної поведінки у різних сферах, але вони не є обов'язковими для всіх суб'єктів, як для державних службовців.

Висновки: Для вирішення вищезазначених недоліків пропонується:

1) В перший розділ «Загальні положення» внести поняття «посадові особи» - це керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій та 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 у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону.

2) Розкрити в законі поняття «інші особи в установлених законом випадках» або внести банкетну норму, яка б відсилала до конкретного нормативно-правового акту, щоб було однозначне тлумачення даного поняття.

3) Розробити Загальний Кодекс етичної поведінки для всіх суб'єктів відповідальності згідно цього закону з урахування, що до суб'єктів відповідальності відносяться особи, які очолюють заклади соціально-етичного призначення. Наприклад, Кодекс повинен керуватися такими базовими етичними принципами: чесність; об'єктивність та неупередженість; справедливість; коректність; відповідальність; конфіденційність; професійність.

4) Ввести до законів, що регулюють діяльність посад осіб пункт 3 статті 4 новели, які б передбачали декларування їх доходів при призначення їх на відповідні посади. Наприклад, щодо діяльності керівників вищих навчальних закладів внести цю новелу в Закон України «Про вищу освіту».

5) Ввести курси правової освіти щодо боротьби з корупцією в вищих навчальних закладах.

6) Підняти заробітну платню державних службовців, тому що ніякі моральні принципи не забезпечать знищення корупції без матеріального стимулювання.

Література:

1. Закон України Про боротьбу з корупцією: за станом на 5 жовтня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). -1995. - N 34. - 266 ст.
2. Закон України Про засади запобігання та протидії корупції в Україні: за станом на 7 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). -2011. - N 45.- 133 ст.
3. Камлик М.І. Корупція в Україні / М.І. Камлик, Є.В. Невмержицький. - К.: Знання, 2008. - 186 с.
4. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія / М.І.Мельник. - К.: Атіка, 2009. - 304 с.
5. Стеценко С.Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії / С.Г.Стеценко, О.В. Ткаченко. - К.: Алерта,2008. – 166 с.
6. Сущенко В.Д. Питання законодавчого забезпечення боротьби з корупцією в Україні / В.Д. Сущенко. - К., 2010.- 700 с.
7. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади / уклад. М. І. Мельник. - К.: Основа, 2010.- 122 с.