

УДК [342.841:340.134] (477)

Прус А. А.
студентка ФПтаП ХЕПУ

Порівняльний аналіз Закону України «Про боротьбу з корупцією» з новим Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції»

Корупція є однією з найактуальніших соціальних і правових проблем сучасності. Корупція є однією з найгостріших проблем українського суспільства, це глобальне явище, що має місце у будь-якій державі світу, і навряд чи можна його викоринити взагалі, проте важливим є ступінь поширеності, який слід намагатися знизити до мінімально можливого рівня.

Це явище негативно впливає на різні сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Корумповані відносини все більше витісняють правові, етичні відносини між людьми, із аномалії поступово перетворюються у норму поведінки. Завдання боротьби з корупцією розглядаються нині як загальнодержавні та пріоритетні.[1,с.46]

На жаль, більшість громадян обирають саме корупційні шляхи вирішення повсякденних проблем – вже нікого не дивує і майже всіх влаштовують чиновники, які за відповідну плату допомагають у вирішенні певних питань.

Зрозуміло, що багатьом громадянам набагато зручніше залагодити свої справи «розлучившись» з певною сумою грошей, ніж оббивати пороги відповідних інстанцій. Проте не слід забувати, що такий спосіб вирішення проблем є корупційним правопорушенням, і якщо морально-етичні норми вже не втримують значну частину суспільства від подібних дій, то варто згадати, що завжди є загроза того, що за відповідні вчинки доведеться нести відповідальність – адже наша держава, нехай і не дуже результативно, але все ж таки намагається боротися з проявами корупції.

Ефективна боротьба з корупцією можлива лише за умов створення та реалізації належної системи законодавчого та організаційно-управлінського забезпечення здійснення реформ, спрямованих на попередження корупції та активну участь

у них громадськості. [2,с.14-19]

Боротьба з корупцією вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах свободи засобів масової інформації та активізації громадянської позиції українців.

Питанням існування та протидії корупції в сфері державної служби займалися М. І. Камлик, С. Корніч, М. І. Мельник, О. Ф. Андрійко, Ф. Шиманський, Б. А. Карпінський, О. Романчук, Р. Рябошапка, В. Г. Корнус, О. Драган, М. Хавронюк, Є. В. Невмержицький, В. Гаркуша.

Протягом існування України як незалежної держави лише окремі аспекти проблеми протидії корупції були предметом дисертаційних досліджень, які проводили Л.І. Аркуша, О.О. Дудоров, В.С. Лукомський, Є.В. Невмержицький, О.В. Терещук, С.А. Шалгунова. Серед вітчизняних науковців помітний внесок у вирішення зазначених питань, крім згаданих вище учених, зробили Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В.І. Борисов, В.М. Гарашук, П.Т. Гега, В.О. Глушков, В.В. Голіна, І.М. Даньшин, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, М.Й. Коржанський, П.С. Матишевський, Г.А. Матусовський, В.О. Навроцький, С.Г. Омельченко, А.І. Редька, О.Я. Светлов, І.В. Сервецький, В.В. Сташис, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шакур та інші. [3,с.3-8]. Ефективна боротьба проти корупції в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення (комплекс нормативно-правових приписів, що регулюють механізми запобігання корупції, а також відповідальність за вчинення корупційних порушень), формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання. Побудова такої інституційної системи повинна відповідати міжнародним стандартам (зокрема, конвенціям ООН та Ради Європи проти корупції, а також рекомендаціям ГРЕКО та Стамбульського плану дій антикорупційної мережі ОЕСР) і передовій світовій практиці, а також враховувати особливості української юридичної системи.

Саме тому, Верховна Рада України прийняла низку Законів, які спрямовані на запобігання, протидію корупції і посилення відповіді повідальності за вчинення корупційних діянь. На зміну Зако-

ну України “Про боротьбу з корупцією” було прийнято Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції”, який набере чинності 1 квітня 2010 року, відповідно з цієї дати втратить чинність ЗУ “Про боротьбу з корупцією”. Також Верховна Рада прийняла ще два закони: Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” та Закон України “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних діянь”, які також вступають в дію з 1 квітня 2010 року.

Метою роботи є порівняльний аналіз Закону України “Про боротьбу з корупцією” з новим Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції”.

З одного боку, немає сумнівів, що їх прийняття дійсно має велике суспільне значення, адже за показником рівня корупції Україна протягом тривалого часу посідає одне з перших місць у світі.

З іншого боку, юридична техніка виконання зазначених антикорупційних законів, а також сутність окремих новел викликають справедливі нарікання з точки зору їх однозначного розуміння, можливості забезпечення коректного застосування цих статей, їх відповідності вітчизняній юридичній доктрині, на основі якої побудоване чинне законодавство, і відповідно наявності певних колізій між новими нормами і вже існуючими приписами законодавства.

Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” складається з 7 розділів (30 статей) та Прикінцевих положень (розділ 8), тоді як ЗУ “Про боротьбу з корупцією” лише з 5 розділів, які складаються із 17 статей.

В новому законі більш широке тлумачення надане терміну «корупція». Так, якщо раніше 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, то з 1 квітня 2010 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. [б.ст.1] Крім того, дається визначення термінам «близькі особи»,

«конфлікт інтересів», «корупційне правопорушення», «неправомірна вигода». [6,ст.1] Значно розширився перелік осіб, які можуть бути суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Так, окрім осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування до цього переліку увійшли також:

- особи, які до них прирівнюються,
- 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;

- посадові особи юридичних осіб, фізичні особи;

- юридичні особи - у визначених законом випадках. [6,ст 2]

У [6,ст.3] новому законі значно розширено перелік суб'єктів, які діють у напрямку запобігання та протидії корупції. Крім тих органів, які були раніше перелічені у відповідній статті старого Закону також визначено напрямки діяльності в цій сфері Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів прокуратури України. Визначено органи, які здійснюють координацію і контроль за діяльністю щодо запобігання та протидії корупції. Такими органами є Кабінет Міністрів України, щодо органів виконавчої влади, та Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори – щодо правоохоронних органів. 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. В [6,ст.4] нового закону викладені спеціальні обмеження, спрямовані на попередження корупції, але по суті ця стаття залишилася майже незмінною. Головним нововведенням стала заборона фізичним та юридичним особам здійснювати фінансування органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, у тому числі надавати їм матеріальну та/або нематеріальну допомогу, безоплатно виконувати роботи, надавати послуги, передавати кошти

та інше майно, крім випадків, передбачених законами та чинними міжнародними договорами України, укладеними в установленому законом порядку. Крім того, перелік видів діяльності, займатися якими державним службовцям не заборонено, доповнився інструкторською та суддівською практикою із спорту, що здійснюються в позаробочий час. З'явилися нові статті, які встановлюють обмеження:

- щодо одержання подарунків [6,ст.5].

- роботи близьких осіб [6,ст.6].

- щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування [6,ст.7].

- щодо юридичних осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення [6,ст.8]. Наприклад, стосовно обмежень щодо отримання подарунків особами уповноваженими на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування, у зв'язку з виконанням ними відповідних функцій, зазначених у пунктах 1-2 частини першої статті 2 нового закону [6, ст.2], серед яких: державні службовці, депутати всіх рівнів, Президент України, Прем'єр-міністр України, судді, прокурори, посадові особи юридичних осіб публічного права, нотаріуси, члени територіальних і окружних виборчих комісій, аудитори, експерти та іншим забороняється приймати подарунки, за винятком випадків, передбачених цим Законом та іншими законами. Дозволяється приймати особисті подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, за умови, що вартість одного подарунка не перевищує розміру однієї податкової соціальної пільги.(302.50 грн у 2009 році). Крім того, введено нову процедуру – спеціальну перевірку. Сутність процедури полягає в перевірці відомостей про особу, яка претендує на заняття посади, пов'язаної із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування [6,ст.9]. Що стосується порядку здійснення фінансового контролю [6,ст10], то він значних змін не зазнав. Виключено пункт про обов'язкову публікацію відомостей про доходи, цінні папери, нерухоме та цінне рухоме майно і вклади у банках посадових осіб. Крім того, стаття доповнена новим пунктом, який закріплює, що якщо особа, яка претендує на посаду: Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступника, Прем'єр-міністра України та інших членів Кабінету Міністрів України, Голова

Служби безпеки України, Генерального Прокурора України, Голови Національного Банку України, Голови Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Голови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голови Ради міністрів Автономної Республіки Крим або на посаду особи місцевого самоврядування, не подала або подала недостовірні відомості, то вона не може бути призначена на цю посаду. [6,ст.10,п.3]. А також за порушення вимог фінансового контролю передбачена відповідальність у вигляді штрафу від 10-25 неоподаткованих мінімумів доходів громадян відповідно до статті 212-28 КпАП.

З'явилися нові норми, що стосуються кодексу поведінки [6,ст.11], врегулювання конфлікту інтересів [6,ст.12], здійснення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів [6,ст.13], а також викладено вимоги щодо прозорості інформації в приватній сфері.[6,ст.14]. З'явився новий розділ «Участь громадськості в заходах щодо запобігання та протидії корупції». [6,ст.18]. Значно розширився перелік видів відповідальності за вчинення корупційних діянь за статтею 18 нового Закону – кримінальну, адміністративну, цивільно-правову або дисциплінарну. Нова стаття, яка регламентує особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення [6,ст.19]. Дещо змінився і порядок скасування незаконних нормативно-правових актів.[6,ст.21] 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 [6,ст.23].

Що стосується контролю за виконанням законів у сфері запобігання та боротьби з корупцією, то тут теж є деякі зміни. Так, на комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією покладено обов'язок щороку не пізніше 15 квітня представляти Верховній Раді України доповідь

про стан запобігання та протидії корупції в Україні, що підлягає опублікуванню в офіційних виданнях Верховної Ради України. Крім того, новим Законом передбачено громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції [6,ст.24]. Ще одним нововведенням став Розділ VII Міжнародне співробітництво. У розділі Міжнародне співробітництво йдеться про взаємодію нашої держави з іноземними державами, міжнародними організаціями в сфері запобігання і протидії корупції, обмін інформацією, в тому числі з обмеженим доступом. Нормами Закону, як і Конституцією України передбачено, що міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають вищу юридичну силу в порівнянні з нормами законодавства.

Аналіз змісту цих законів свідчить про те, що їх застосування може кардинально змінити ситуацію в державі та суспільстві, але не у кращий бік. Річ у тім, що будь-який закон має бути суспільно і юридично обґрунтованим, відповідати Конституції України, базуватися на принципі верховенства права. Особливо це стосується законів, які передбачають обмеження та позбавлення прав і свобод, встановлення нових заборон, розширення меж і підстав юридичної відповідальності, у тому числі найсуворішої — кримінальної. Такі закони мають вирізятися правовою бездоганністю та обґрунтованістю.

Нові антикорупційні закони такою бездоганністю і обґрунтованістю не відзначаються.[5,6,7] Багато їхніх положень є вочевидь неконституційними, юридично необґрунтованими, суперечливими, незрозумілими і такими, що призведуть до безпідставного втручання у приватне життя. Значна частина правопорушень, які новими законами визнані корупційними, за своєю суттю ними не є, так само, як не можуть бути названі корупціонерами особи, яких пропонується визнавати такими.

Аналіз змісту нових антикорупційних законів свідчить: основний акцент (ухил) у них зроблено на обмежувальні, заборонні та репресивні заходи. За існуючої політичної та правової ситуації в державі є велика небезпека того, що ці закони можуть призвести до ще більшого використання можливостей силових структур для задоволення політичних і приватних інтересів — розправи над неугодами політиками, державними службовцями та представниками бізнесу.

Конституційність нових антикорупційних законів також явно не є бездоганною, на що вже звернув увагу Пленум Верховного Суду, який 27 листопада 2009 року направив відповідне подання з цього питання до Конституційного Суду.

1. В пункті 4 статті 4 ЗУ “Про засади запобігання і протидії корупції” до спеціально уповноважених суб’єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії корупції, віднесено підрозділи органів прокуратури, що не відповідає статті 121 Конституції України, відповідно до якої до компетенції прокуратури зазначені функції не входять. Крім того, згідно з пунктом 9 Перехідних положень Конституції України прокуратура може виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства, тобто вести лише розслідування злочинів, які носять ознаки корупції.

2. Новим антикорупційним законодавством передбачено, що порядок організації проведення спеціальної перевірки щодо особи, яка претендує на зайняття певних посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, встановлюється Кабінетом Міністрів, але не конкретизується – хто саме має проводити перевірку. Разом з тим за Конституцією ці питання є предметом регулювання закону, який має ухвалити парламент. Ця спеціальна перевірка є перевіркою органами ОРД і вона має регулюватись Законом України про «ОРД». Саме цим законом визначається орган, що проводить перевірку, та розглядає чи необхідно відкривати оперативну справу.

3. Не відповідають конституційним засадам судочинства норми Закону «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», згідно з якими провадження у справах щодо юридичних осіб здійснюється відповідно до його положень. Згідно з Конституцією передбачені нею принципи правосуддя обов’язково повинні бути реалізовані у нормах законодавства, що визначають порядок провадження у тих чи інших судових справах. Проте у цьому законі повною мірою не закріплені конституційні засади судочинства.

Отже, з вище зазначеного слід зауважити, що новий Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» не є повною мірою конституційним і обґрунтованим і підлягає деяким уточненням і доопрацюванням. Тому цей закон слід привести у

відповідність до Конституції України, а також виключити деякі статті, котрі їй суперечать. Ось, наприклад, як статтю 9 ЗУ «Про засади запобігання та протидії корупції», де йдеться про Кодекси поведінки. Де передбачені загальні вимоги до поведінки осіб, зазначених в пунктах 1 і 2. Статті 2 цього закону не є обґрунтованими, оскільки правила поведінки зазначених осіб визначаються Конституцією України та відповідними законами, а притягнення до відповідальності за порушення вимог кодексів поведінки не має правового підґрунтя.

Література

1. Андрійко О. Ф. Правові засоби протидії корупції // Часопис Київського університету права. - 2007. – № 4. – С. 3–8.
2. Добродумов П.І. Антикорупційна політика як функція держави // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал, 2007. – № 9. – С. 54–58.
3. Дрогах О.А. Додержання закону «Про боротьбу з корупцією» // Вісник прокуратури: Загальнодержавне фахове юрид. вид.- 2007.- №5.- с.14.
4. Жук І.В. Корупція в Україні: спроба аналізу // Науковий вісник Національної академії ДПС України (економіка ,право). - 2001. - №2. - с.46
5. Закон України «Про боротьбу з корупцією». - [Електронний ресурс]. - Офіц. сайт Верховної Ради України. Режим доступу: www.rada.gov.ua.
6. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». [Електронний ресурс].- Офіц. сайт Верховної Ради України. Режим доступу: www.rada.gov.ua.
7. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення». [Електронний ресурс]. - Офіц. сайт Верховної Ради України. Режим доступу: www.rada.gov.ua.