

ЩОДО НЕОБХІДНОСТІ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Олена Юхимівна СИНЯВСЬКА,

*доктор юридичних наук, професор, професор
кафедри правоохоронної діяльності та
поліціїстики факультету №6 Харківського
національного університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-6386-4151>*

Запобігання та протидія корупції - одна з найактуальніших потреб сучасності, адже немає жодної країни, повністю позбавленої корупції. Для України корупція стала не тільки предметом постійних обговорень, але й фактором реальної загрози національній безпеці та конституційному ладу. На це вказує ряд досліджень [1, с. 19-21]:

1. За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження «Барометр світової корупції» (Global Corruption Barometer) від Transparency International та Gallup International Association у 2013 році 68% українців були готові протестувати проти корупції, зокрема вийти на вулицю для цього були згодні 36%.

За даними 2016 року проблема корупції лишалася у трійці найактуальніших для нашої держави – це засвідчили 56% респондентів. На питання, чи знизився рівень корупції за останні чотири роки, 72% українців відповіли заперечно. Спроби Уряду змінити цю ситуацію 86% опитаних оцінили негативно. Найкорумпованішими українці назвали: державних службовців (65%), парламент (64%), працівників податкової сфери (62%), суддів (61%), президента та прем'єр-міністра (60%), представників місцевих органів влади (55%), поліцію (54%), керівників бізнесу (46%), релігійних лідерів (32%).

2. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться міжнародною організацією Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі. І не зважаючи на те, що у 2018 році Україна піднялася у рейтингу «Індекс сприйняття корупції» на 10 позицій і зайняла 120-е місце серед 180 країн, згідно з результатами загальнонаціонального опитування населення України, що було проведене Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова з 19 по 25 травня 2018 року (опитано 2019 респондентів віком від 18 років в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей) абсолютна більшість населення (83%) вважала боротьбу з корупцією в Україні неуспішною, причому 50% – повністю провальною. А у 2019 році Україна спустилася у рейтингу «Індекс сприйняття корупції» на 6 позицій і зайняла 126-е місце серед 180 країн [2].

Правовим підґрунтям реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії корупції стало прийняття Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року так званого антикорупційного пакету законів, а саме: Зако-

ни України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України». Того ж дня було прийнято і новий закон «Про прокуратуру».

Зупинимось лише на деяких проблемних питаннях нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

1. Перелік основних законодавчих актів, які утворюють антикорупційне законодавство України складають:

1) Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» – визначає першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що повинні створити основу для подальшого проведення реформи у цій сфері;

2) Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 – визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень;

3) Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 – визначає правові основи організації та діяльності Національного антикорупційного бюро України як державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових;

4) Кримінальний кодекс України (КК України) – встановлює відповідальність за вчинення корупційних злочинів, перелік останніх приведено у примітці до ст. 45 КК України;

5) Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) – главою 13-А закріплені адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Цікаво, що де-факто правові та організаційні питання формування та реалізації антикорупційної політики, які визначені розділом III Закону України «Про запобігання корупції» були прийняті Верховною Радою України одночасно з Антикорупційною стратегією на 2014–2017 роки. Так, наприклад, ч. 3 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» [3] передбачено, що Антикорупційна стратегія розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції. Проте правовою основою створення даного органу став Закон України «Про запобігання корупції».

Необхідність затвердження Антикорупційної стратегії на рівні закону були обумовлені тим, що прийнята на підзаконному рівні правового регулювання Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки, затверджена Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001, так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики.

В той же час, Антикорупційна стратегія на 2014–2017 роки діяла до кінця 2017 року, а стратегію на наступні роки так і не було прийнято. Антикорупційна стратегія – це документ, який допомагає забезпечити командну роботу всіх органів влади для подолання корупції. Розробка і координація впровадження Антикорупційної стратегії є відповідальністю Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), закріпленою за

ним на законодавчому рівні. Розроблені проекти Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2019–2023 роки» та «Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки» так і не були остаточно прийняті.

2. Свого роду новелою Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. є визначення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією». Відповідно до статті 1 цього закону розрізняють наступні делікти: «корупційне правопорушення - діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» та «правопорушення, пов'язане з корупцією - діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» [3].

Одночасно, у Законі України «Про прокуратуру» від того ж числа (14.10.2014) було закріплено норму, відповідно до якої «Не може бути призначена на посаду прокурора особа, яка:

- 1) визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною;
- 2) має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;

- 3) має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення» [4, ч. 6 ст. 27]. Таким чином, заборона призначати на посаду прокурора особу, на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення, встановлена Законом України «Про прокуратуру», не мала сенсу, адже за вчинення корупційного правопорушення взагалі не передбачено адміністративної відповідальності. А накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, не було перешкодою для призначення на посаду прокурора, як це випливало із статті 27 Закону України «Про прокуратуру», що звісно було нелогічним та незрозумілим. І тільки 4 березня 2020 року відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» у пункті 3 частини шостої ст. 27 слова «корупційного правопорушення» замінили словами «правопорушення, пов'язаного з корупцією».

3. Багато питань викликає нормативно-правове регулювання притягнення осіб за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень до дисциплінарної відповідальності. Статтею 65 Закону України «Про запобігання корупції» «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення» (*Статтю 65 визнано такою, що не відповідає Конституції України (є неконституційною), згідно з Рішенням Конституційного Суду № 13-р/2020 від 27.10.2020*) встановлено, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [3].

Відомо, що дисциплінарна відповідальність настає за дисциплінарний проступок, тобто за порушення трудової та службової дисципліни. Її особливістю є те, що особа, до якої застосовується подібний вид відповідальності, підпорядковується по службі (роботі) органу, що накладає стягнення. В той же час не існує чіткого переліку дисциплінарних проступків, за які особу можна притягнути до дисциплінарної відповідальності саме за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Крім того, аналіз окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» свідчить про те, що їх порушення лише частково захищені деліктними нормами, які встановлюють відповідальність. Наприклад, статтею 172-7 КУпАП передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, а також вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. У той час як статтею 28 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, крім викладеного, що особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані у визначеному законом порядку повідомляти про наявність у неї потенційного конфлікту інтересів, вживати заходів щодо врегулювання реального та потенційного конфлікту інтересів. Частинами 3 та 4 зазначеної статті передбачено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Такий керівник зобов'язаний вжити передбачені Законом України «Про запобігання корупції» заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

Науковці прийшли до висновку, що дисциплінарна відповідальність у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції» настає у разі:

1) вчинення суб'єктом дисциплінарної відповідальності корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, за яке судом до першого застосовано покарання або накладено стягнення (рішення суду набрало законної сили) у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою що прирівнюється до цієї діяльності;

2) вчинення суб'єктом дисциплінарної відповідальності корупційного злочину, за яке його засуджено до покарання (вирок суду набрав законної сили), яке виключає можливість продовження її роботи (служби);

3) набрання законної сили рішенням суду про вчинення суб'єктами дисциплінарної відповідальності, на яких поширюється дія спеціального законодавства у сфері проходження служби, будь-якого адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, або корупційного злочину;

4) порушення обмежень (заборон), передбачених Законом України «Про запобігання корупції», які є підставою для припинення служби відповідно до положень спеціального законодавства;

5) вчинення суб'єктом дисциплінарної відповідальності корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення за умови не застосування до

нього покарання або не накладення на нього стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою що прирівнюється до цієї діяльності, а також за умови застосування покарання, яке не виключає можливості продовження роботи (служби);

б) порушення суб'єктом відповідальності норм та обмежень (заборон), передбачених Законом України «Про запобігання корупції», які не захищені нормами кримінального та адміністративного деліктного законодавства [1, с. 411].

Наведені приклади ще раз підкреслюють необхідність чіткого, несуперечливого, внутрішньо узгодженого та зрозумілого для користувачів нормативно-правового забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні.

Список використаних джерел:

1. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / В. Я. Настюк, О. Ю. Синявська, В. В. Мартиновський ; за заг. ред. В. Я. Настюка. Харків : Право, 2019. 512 с.
2. Індекс корупції CPI – 2019. Transparency International Ukraine. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/>
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 № 1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>