

ISSN 2311-6676



Вісник

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

4/2 (52)'2017

Спеціальний випуск

до Міжнародного дня боротьби з корупцією

Видається 4 рази на рік

Заснований

18 листопада 2005 року

Засновник

Національна академія прокуратури України

Головний редактор

Присяжнюк І.

Свідectво про державну реєстрацію

Серія КВ № 13906-2879 ПР

Журнал включено до Переліку наукових фахових видань України

(наказ Міністерства освіти і науки України

від 4 липня 2014 року № 793)

Передплатний індекс

95295

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет

Вченою радою Національної академії прокуратури України

(протокол № 8 від 31 жовтня 2017 року)

Рецензування статей здійснено членами редакційної колегії журналу

Адреса редакції:

вул. Мельникова, 81-б, м. Київ, 04050

Тел.: (044) 206-00-51; 206-15-61

www.visnyknapu.gov.ua

e-mail: visnyk.napu@ukr.net



© Національна академія прокуратури України, 2017

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Присяжнюк Іван Іванович ректор Національної академії прокуратури України, кандидат юридичних наук
ЗАСТУПНИК ГОЛОВНОГО РЕДАКТОРА

Якимчук Микола Костянтинович перший проректор Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, професор

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ СЕКРЕТАР

Барандич Світлана Павлівна начальник редакційно-видавничого відділу Національної академії прокуратури України

ЧЛЕНИ РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ

Аракелян Сергій доктор юридичних наук, професор (Академія юстиції Вірменії) (за згодою)

Арманов Микола Григорович кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

Власова Ганна Петрівна доктор юридичних наук, професор (Європейський університет) (за згодою)

Годунов Валерій Миколайович доктор юридичних наук, професор (Інститут перепідготовки і підвищення кваліфікації суддів, працівників прокуратури, судів і установ юстиції Білоруського державного університету) (за згодою)

Гуторова Наталія Олександрівна доктор юридичних наук, професор, дійсний член (академік) НАПрН України (Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого) (за згодою)

Гладун Олександр Зіновійович кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (Національна академія прокуратури України)

Долгий Олександр Олександрович доктор юридичних наук, старший науковий співробітник (Національна академія прокуратури України)

Дьомін Юрій Михайлович доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

Загінєй Зоя Аполлінаріївна доктор юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

Затко Йозеф (Європейський інститут подальшої освіти, Словацька Республіка) (за згодою)

Зубрицький Микола Іванович кандидат юридичних наук (Генеральна прокуратура України) (за згодою)

Кваша Оксана Олександрівна доктор юридичних наук, професор (Київський університет права НАН України) (за згодою)

Книженко Оксана Олександрівна доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

Козьяков Ігор Миколайович доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

Мала Ольга Романівна кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

Маляренко Василь Тимофійович доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України (Національна академія прокуратури України)

Марчук Василь Васильович кандидат юридичних наук, доцент (Державна установа «Науково-практичний центр проблем укріплення законності та правопорядку» Генеральної прокуратури Республіки Білорусь) (за згодою)

Наулік Наталія Степанівна кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

Попов Георгій Володимирович доктор юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

Прокеїнова Маргіта доктор юридичних наук, доцент кримінального права (Університет Коменського в Братиславі, Словацька Республіка) (за згодою)

Сапін Олександр Валерійович кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (Національна академія прокуратури України)

Сердюк Павло Павлович доктор юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

Севрук Оксана Романівна кандидат юридичних наук (Національна академія прокуратури України)

Скобіоале Діана доктор юридичних наук (Національний інститут юстиції Республіки Молдова) (за згодою)

Стрижевська Анжела Анатоліївна кандидат юридичних наук (Генеральна прокуратура України) (за згодою)

Толочко Олександр Миколайович кандидат юридичних наук, професор (Національна академія прокуратури України)

Туркот Микола Семенович кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія прокуратури України)

Турецький Микола Миколайович доктор юридичних наук (Академія правоохоронних органів при Генеральній прокуратурі Республіки Казахстан) (за згодою)

Уваров Володимир Геннадійович доктор юридичних наук (Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України) (за згодою)

Холодницький Назар Іванович кандидат юридичних наук (Спеціалізована антикорупційна прокуратура) (за згодою)

Шамара Олександр Володимирович кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник (Національна академія прокуратури України)

Якимчук Наталія Яківна доктор юридичних наук, професор (Київський національний університет імені Тараса Шевченка) (за згодою)

ЗМІСТ

Звіт про оцінку антикорупційних ризиків у діяльності органів прокуратури5

СОЦІАЛЬНІ ПРИЧИНИ КОРУПЦІЇ 13

Олександр КОСТЕНКО

Не карою єдиною! Про концепцію «антикримінальних лещат»13

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ..... 17

Олександр ГЛАДУН

Феномен протидії корупції в Україні.....17

Юрій КУРИЛЮК

Дискреційні повноваження прикордонників як корупціогенний фактор24

Григорій РЯБЕНКО, Ігор СПОРИЙ

Реагування військових прокурорів на вчинення
корупційних та військових адміністративних правопорушень.....30

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОБОРОНИ..... 38

Віктор ДИХАНОВСЬКИЙ, Сергій МИРОНЮК, Віталій ПАЗИНІЧ

Роль громадянського суспільства в протидії корупції
у системі публічних закупівель в інтересах оборони38

Ірина ШОПІНА, Сергій ТАРАСОВ

Корупційні ризики, які впливають на боєздатність
військових частин Збройних Сил України.....47

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ..... 53

Оксана КВАША

Корупція як складова організованої злочинності53

Світлана КЛІМОВА

Співвідношення понять «корупція» та «легалізація (відмивання)
доходів, одержаних злочинним шляхом)»59

Оксана КОВТУН

Кримінальна відповідальність за вимагання,
вчинене організованою групою, та за корупційні злочини,
поєднані з вимаганням66

Григорій КРАЙНИК, Світлана КРАЙНИК Напрями запобігання корупції в Україні.....	74
Василий МАРЧУК О некоторых вопросах квалификации преступлений против интересов службы (<i>публікується російською мовою</i>)	84
Ірина МЕЗЕНЦЕВА Шляхи удосконалення кримінального законодавства України щодо протидії корупційним злочинам	91
Інна ОДНОЛЬКО Моніторинг запобігання корупції в Україні	99
Ксенія ЧУМАК Окремі аспекти кримінальної відповідальності за умисне неподання електронної декларації	105
Наталія ЯРМИШ Провокація підкупу та співучасть у корупційних злочинах: парадокси кримінально-правового реагування.....	111
АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ	117
Ксенія ГОДУЄВА, Ольга ЗАГОРСЬКА Оскарження прокурором постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.....	117
Олександр ДУДОРОВ, Катерина ДУДОРОВА Проблеми тлумачення законодавства України щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.....	126
Зоя ЗАГИНЕЙ Заборона входити до складу виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку	138
Ольга ЗАГОРСЬКА, Людмила ШМАЛЬ Порядок внесення прокурором подань про виявлення причин та умов корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень.....	148
Дмитро МИХАЙЛЕНКО Результати диференціації правового впливу на корупцію в Україні.....	156

ЗВІТ ПРО ОЦІНКУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Комісією з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури контролюється стан виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою Генеральної прокуратури України на 2017 рік

У Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/215, корупція визнана актуальною загрозою національній безпеці України. Вона негативно впливає на всі аспекти життєдіяльності суспільства, розвиток соціальних, фінансово-економічних процесів, призводить до величезних економічних втрат, руйнує правові й етичні відносини між людьми, має вкрай несприятливі політичні наслідки, у тому числі на міжнародному рівні, гальмує розвиток держави та стає на заваді євроінтеграції. Саме тому запобігання та протидія корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням є одним із пріоритетних завдань держави.

Генеральною прокуратурою України на виконання вимог ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» у березні 2017 року розроблено антикорупційну програму відомства на 2017 рік, якою визначено засади загальної відомчої політики, серед яких:

- удосконалення роботи з добору кадрів, підвищення кваліфікації, професійного рівня працівників органів прокуратури, а також покращення організації роботи на основних напрямках діяльності органів прокуратури;

- аналіз стану запобігання та протидії корупційним і пов'язаним з корупцією правопорушенням, виконання вимог Закону працівниками органів прокуратури;

- виявлення корупціогенних ризиків у діяльності органів прокуратури, встановлення причин і умов їх виникнення, реалізація заходів щодо їх усунення (мінімізації);

- вжиття заходів щодо матеріально-побутового забезпечення та соціального захисту працівників органів прокуратури як важливих чинників стимулювання праці в органах прокуратури й запобігання корупційним проявам;

- встановлення й заохочування нових ефективних запобіжників вчиненню корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури, у тому числі тих, що стосуються дотримання порядку запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, правил прокурорської етики, а також недопустимості порушень обмежень і заборон, встановлених Законом;

- вжиття заходів щодо виявлення конфлікту інтересів при виконанні повноважень працівниками органів прокуратури та його усунення, здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів;

- проведення службових розслідувань та створення умов невідворотності відповідальності осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення;

- вжиття додаткових профілактичних заходів щодо несприйняття корупції та інших протиправних проявів у прокурорському середовищі;

- інформування громадськості про здійснювані Генеральною прокуратурою України заходи щодо запобігання та протидії корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням в діяльності органів прокуратури, забезпечення доступу до публічної інформації та інші.

Під час підготовки антикорупційної програми Комісією з оцінки корупційних ризиків у діяльності органів прокуратури (Комісія) було ідентифіковано 26 корупційних ризиків, можливих під час здійснення повноважень працівниками органів прокуратури. Для їх мінімізації визначено 37 заходів, спрямованих на створення додаткових запобіжників вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень.

Комісією у липні й жовтні проведено оцінку результатів виконання заходів, строк якого закінчився у II–III кварталах, а також проведено моніторинг стану виконання решти.

Безумовно, зарано говорити про ефективність вжитих заходів, однак Комісією зазначено, що Генеральною прокуратурою України, у тому числі на виконання заходів, передбачених антикорупційною програмою відомства на 2017 рік, вживаються заходи із запобігання коруп-

ції в органах прокуратури, створення умов її несприйняття, підвищення рівня довіри населення до відомства.

На виконання антикорупційної програми в частині реалізації загальної відомчої політики Генеральною прокуратурою України у взаємодії із Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів (КДКП), Радою прокурорів України (РПУ) підготовлено й реалізовано низку організаційно-практичних заходів, спрямованих на удосконалення роботи з добору кадрів, підвищення кваліфікації та професійного рівня працівників органів прокуратури.

Триває процес реформування органів прокуратури, який відбувається відповідно до Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки, схваленої Указом Президента України від 20 травня 2015 року № 276/2015 (Стратегія).

Генеральним прокурором України 29 вересня 2017 року затверджено Дорожню карту з реформування органів прокуратури України, розроблену спільно з Консультативною місією Європейського Союзу в Україні, Офісом Ради Європи в Україні, Представництвом Європейського Союзу в Україні, Генеральним Директоратом Європейської комісії з питань сусідства та розширення і Групою підтримки України Європейської комісії (Дорожня карта).

У зазначеному документі передбачено низку заходів, покликаних забезпечити незалежність прокурорів при виконанні ними службових обов'язків, а також органів прокурорського самоврядування.

Зокрема, у пунктах 1.1, 1.2 Дорожньої карти передбачено заходи із підвищення незалежності органів прокуратури та процедури добору кадрів, забезпечення незалежності органів прокурорського самоврядування, що включають, у тому числі, удосконалення нормативної бази та її наближення до стандартів Ради Європи.

Згідно із Законом України «Про прокуратуру» на Всеукраїнській конференції прокурорів, яка відбулася 26 квітня 2017 року, обрано членів РПУ та КДКП, затверджено документи, якими регламентовано їхню роботу. Саме до повноважень цих органів віднесено вирішення питань, пов'язаних із прийняттям на посаду, переведенням та звільненням прокурорів, притягненням їх до дисциплінарної відповідальності. Початок роботи органів прокурорського самоврядування є запобіжником вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень при вирішенні цих питань.

Відтепер добір на вакантні й тимчасово вакантні посади прокурорів у місцевих прокуратурах та на посади прокурорів в органах прокуратури вищого рівня здійснюється КДКП на конкурсних засадах. Зазначені новації спрямовані на підвищення об'єктивності та прозорості у вирішенні кадрових питань.

Рішеннями КДКП від 7 червня 2017 року № 6зп-17 і № 7зп-17 затверджені Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо проведення добору кандидатів на вакантну й тимчасово вакантну посаду прокурора місцевої прокуратури та Порядок проведення конкурсу для зайняття вакантної або тимчасово вакантної посади прокурора в порядку переведення до органу прокуратури вищого рівня.

Відповідно до вимог статей 29, 34 Закону України «Про прокуратуру» у липні та серпні 2017 року КДКП оголошено конкурс на зайняття майже 90 вакантних і тимчасово вакантних посад прокурорів в апаратах прокуратур вищого рівня.

За ініціативою Генеральної прокуратури України рішенням КДКП від 6 вересня 2017 року № 31зп-17 унормовано, що зайняття вакантних посад в Генеральній прокуратурі України та регіональних прокуратурах здійснюється лише в порядку переведення, передбаченому у ст. 38 Закону, а особи, які не працюють в органах прокуратури, не мають можливості бути призначеними на посаду прокурора Генеральної прокуратури України та регіональних прокуратур.

Також з КДКП узгоджено порядок переведення прокурорів на вакантні й тимчасово вакантні посади в одному органі прокуратури та з іншого органу прокуратури того самого або нижчого рівня.

Відповідно до процедури та порядку добору кандидатів, їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури, визначеного статтями 28–35 Закону, КДКП прийнято рішення про

проведення конкурсу на зайняття вакантних посад у місцевих прокуратурах орієнтовно у січні 2019 року.

Національною академією прокуратури України (НАПУ) спільно з членами КДКП та Генеральною прокуратурою України розроблено проекти документів, які регламентують порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора, зокрема:

- *навчальний план спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора;*
- *порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та методики її оцінювання;*
- *положення про порядок складання кандидатами на посаду прокурора кваліфікаційного іспиту та методики його оцінювання;*
- *програми кваліфікаційного іспиту, а також тестові та практичні завдання.*

Рішенням КДКП від 13 вересня 2017 року № 25дк-17 затверджено Порядок проходження спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора та методики її оцінювання, а також навчальний план спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора.

У затвердженому навчальному плані для спеціальної підготовки кандидатів на посаду прокурора передбачено навчальну дисципліну «Правові засоби протидії корупції».

Генеральною прокуратурою України налагоджено дієву взаємодію із РПУ щодо вирішення питань призначення та звільнення з адміністративних посад відповідно до вимог статей 39, 41 Закону України «Про прокуратуру».

Упродовж поточного року за рекомендаціями РПУ наказами Генерального прокурора України звільнено 13 працівників органів прокуратури, серед яких прокурор області, 2 заступники прокурорів областей, керівники і прокурори місцевих прокуратур.

Також на підставі рекомендацій РПУ призначено 2 заступників прокурорів областей та 11 керівників місцевих прокуратур, відмовлено в наданні рекомендації для призначення керівника однієї з місцевих прокуратур.

Опрацьовується також питання упорядкування штатної структури органів прокуратури.

За зверненням голови РПУ згідно з дорученням Генерального прокурора України структурними підрозділами наразі опрацьовуються пропозиції щодо визначення критеріїв оцінки кандидатів на адміністративні посади, передбачені пунктами 2, 3, 6–8, 11 ч. 1 ст. 39 Закону.

Удосконаленню процедури щорічної перевірки доброчесності та підтримки Генеральної інспекції Генеральної прокуратури України сприятиме виконання п. 2.2 Дорожньої карти, яким передбачено заходи з автоматизації процесу перевірки доброчесності, розмежування компетенцій Генеральної інспекції та КДКП, а також координації відповідної діяльності з антикорупційними відомствами і систематичний перегляд антикорупційної програми.

Водночас одним із напрямів реформування органів прокуратури має стати нова система оцінки ефективності роботи прокурорів, що використовуватиме чіткі та зрозумілі кожному прокурору критерії оцінки його діяльності (п. 3.3 Дорожньої карти).

Наказом Генеральної прокуратури України утворена та функціонує робоча група з питань проведення аналізу діяльності органів прокуратури, розробки системи оцінювання якості роботи прокурора, до складу якої увійшли представники Генеральної прокуратури України, НАПУ, Офісу Ради Європи в Україні та Консультативної місії Європейського Союзу, а також громадськості.

Розробка оцінки якості роботи прокурорів та прокуратури в цілому має на меті виключення суб'єктивного оцінювання роботи конкретним керівником, що може створювати загрозу виникнення корупційних ризиків та надання штучних переваг тим чи іншим працівникам, незалежно від обсягу та якості виконуваної ними роботи.

З метою підвищення кваліфікації та професійного рівня працівників органів прокуратури на підставі відповідних планів першочергових заходів Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур прокурори та слідчі проходять стажування у структурних підрозділах Генеральної прокуратури України, регіональних прокуратур. Упродовж поточного року пройшли стажування 1147 прокурорів та слідчих. Проведено 237 навчально-методичних семіна-

рів та науково-практичних конференцій, до яких залучалися викладачі НАПУ, судді, фахівці правоохоронних та інших державних і контролюючих органів.

Зокрема, у Генеральній прокуратурі України відбувся семінар для керівників структурних підрозділів Генеральної прокуратури України з питань застосування антикорупційного законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності працівників органів прокуратури.

Крім того, Генеральною прокуратурою України проведено семінар для працівників прокуратури на тему: «Основні питання застосування антикорупційного законодавства в частині обмеження щодо одержання подарунків».

Зазначені навчальні заходи проведено за участю представників Верховної Ради України, Ради прокурорів України, КДКП, Ради суддів України, Державної фіскальної служби України, Національної поліції України, суддів, науковців, експертів з питань антикорупційної діяльності.

У НАПУ було проведено навчальні заняття для працівників органів прокуратури, у тому числі тих, які не мають досвіду, на тему: «Правові засоби протидії корупції». У поточному році за цією тематикою пройшли навчання 1824 прокурори. Підвищили кваліфікацію 1456 працівників органів прокуратури.

За ініціативою Генеральної прокуратури України упродовж вересня – грудня 2017 року в межах підвищення кваліфікації прокурорів заплановано проведення у НАПУ занять на тему: «Особливості початкового етапу досудового розслідування», під час яких запропоновано обговорити проблемні питання неоднакового застосування положень законодавства, що регламентують початок досудового розслідування.

На виконання завдань і заходів, передбачених у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» та Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265, в НАПУ проведено тренінги:

- для 98 прокурорів на тему: «Процесуальне керівництво досудовим розслідуванням злочинів у сфері публічних закупівель»;
- для 296 прокурорів на тему: «Застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб».

Також працівники Генеральної прокуратури України брали участь у 31 навчальному заході, у тому числі тих, що проводилися на базі НАПУ (5 лекцій, 24 круглих столах, 2 семінарах).

Наприклад, представниками Генеральної прокуратури України взято участь у роботі круглого столу на тему: «Практичні питання застосування норм сучасного антикорупційного законодавства у професійній діяльності», організованого Національною школою суддів України та Відокремленим підрозділом Всеукраїнської громадської організації «Асоціація адміністративних суддів», який відбувся 15 вересня 2017 року в місті Дніпрі. У роботі круглого столу взяли участь судді всіх юрисдикцій Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Запорізької областей, представники прокуратури Дніпропетровської області, Національної поліції України, НАЗК, Державної фіскальної служби України, 22 районних державних адміністрацій, Національної школи суддів України, науковці, адвокати.

За 9 місяців 2017 року науково-методичною радою схвалено 26 методичних документів, у тому числі пов'язаних із застосуванням положень антикорупційного законодавства, наприклад:

- методичні рекомендації щодо участі прокурора у кримінальному провадженні про злочини у сфері службової діяльності в суді першої інстанції;
- рекомендації щодо звільнення від кримінальної відповідальності, передбаченого частиною 5 статті 354 Кримінального кодексу України;
- рекомендації щодо доказування у кримінальному провадженні стосовно корупційних злочинів у сфері службової діяльності.

На виконання заходів з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування працівниками НАПУ підготовлено 13 наукових статей та 1 тези доповіді на науково-практичній конференції.

Слід зазначити, що триває процес очищення органів прокуратури від недоброчесних працівників.

Із січня цього року почала діяльність Генеральна інспекція Генеральної прокуратури України (Генеральна інспекція).

Упродовж 9 місяців 2017 року слідчими Генеральної інспекції розпочато досудове розслідування у 197 кримінальних провадженнях, завершено розслідування у 29 з них, оголошено 18 підозр про вчинення злочинів, направлено до суду 9 проваджень з обвинувальними актами щодо 10 осіб. Винесено обвинувальні вироки у 3 кримінальних провадженнях.

Наприклад, 27 квітня 2017 року Генеральною інспекцією завершено досудове розслідування та скеровано до суду обвинувальний акт у кримінальному провадженні за підозрою керівника Каховської місцевої прокуратури Херсонської області у вчиненні злочину, передбаченого у ч. 4 ст. 368 КК України. Встановлено, що він вимагав від підприємця та його батька неправомірну вигоду в сумі 400 тис. грн за непритягнення до кримінальної відповідальності у кримінальному провадженні за ч. 1 ст. 197-1 КК України, закриття цього провадження та надання можливості безперешкодно зібрати врожений врожай на земельній ділянці.

У кримінальному провадженні за підозрою прокурора Львівської місцевої прокуратури № 1 у вчиненні злочину, передбаченого у ч. 3 ст. 368 КК України, 12 липня 2017 року направлено до суду обвинувальний акт. Прокурор вимагав від обвинуваченої у кримінальному провадженні грошові кошти в сумі 12 тис. грн за сприяння в призначенні їй судом мінімальної міри покарання.

Упродовж 9 місяців 2017 року за порушення вимог антикорупційного законодавства працівники органів прокуратури до адміністративної відповідальності не притягувалися.

Наразі за матеріалами Генеральної інспекції уповноваженими особами складено протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за ст. 172-6 КУпАП стосовно 12 працівників прокуратури.

До початку діяльності КДКП (до 15 квітня 2017 року) до дисциплінарної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю притягнуто 10 працівників (5 з яких звільнено), ще 8 оголошено застереження про припинення неетичної поведінки, передбачене у ст. 30 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури (чинного до 27 квітня 2017 року).

У період з 15 квітня 2017 року по 1 жовтня 2017 року Генеральною інспекцією та прокурорами областей до КДКП подано дисциплінарні скарги стосовно 50 працівників органів прокуратури за порушення вимог фінансового контролю, з яких 31 розглянуто, за результатами розгляду прийнято рішення про притягнення до дисциплінарної відповідальності 8 працівників (1 звільнено, до 7 застосовано стягнення у вигляді догани).

Загалом рішеннями КДКП до дисциплінарної відповідальності притягнуто 22 прокурори і слідчі, з яких на 6 працівників накладено стягнення у виді звільнення з посади в органах прокуратури, на 12 – догани, 4 – заборони на переведення до органу прокуратури вищого рівня чи на призначення на вищу посаду в органі прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, строком на 1 рік.

Зокрема, за вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності, непідкупності органів прокуратури та/або грубого порушення правил прокурорської етики, що виявилось у причетності до отримання чи надання неправомірної вигоди, до дисциплінарної відповідальності у виді звільнення з посади в органах прокуратури притягнуто 4 осіб (заступника прокурора Кіровоградської області, заступника начальника управління ювенальної юстиції – начальника відділу Генеральної прокуратури України, начальника відділу прокуратури Донецької області, прокурора відділу місцевої прокуратури цієї області).

Серед притягнутих до відповідальності 8 – за порушення вимог фінансового контролю, передбаченого у Законі України «Про запобігання корупції» (Закон).

Зокрема, заступник начальника відділу прокуратури Рівненської області, заступник військового прокурора Західного регіону України, прокурори відділів прокуратур Івано-Франківської, Сумської областей, начальник відділу і прокурори місцевих прокуратур Закарпатської, Рівненської, Чернівецької областей та інші.

За зверненням Генеральної інспекції та прокурорів областей, яким передували проведення службових розслідувань, НАЗК розпочато повну перевірку декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (е-декларація), 40 прокурорів та слідчих органів прокуратури. Також за результатами перевірок до НАЗК направлено 45 повідомлень про неподання або несвоєчасне подання е-декларацій.

Вжиті заходи щодо удосконалення роботи з кадрами та проведена навчально-методична робота у сфері застосування національного антикорупційного законодавства позитивно вплинули на стан додержання вимог цього законодавства працівниками органів прокуратури. Прокурори і слідчі повідомляли про пропозиції отримати неправомірну вигоду.

Так, завершено розслідування у кримінальному провадженні за підозрою керівника Чортківської місцевої прокуратури Тернопільської області у вчиненні злочину, передбаченого у ч. 3 ст. 368 КК України, обвинувальний акт 26 липня 2017 року направлено на розгляд суду. Керівник прокуратури вимагав від підпорядкованого йому прокурора грошові кошти в сумі 5 тис. грн за ненастання негативних наслідків для нього у зв'язку з виявленими у роботі недоліками.

З метою вжиття додаткових профілактичних заходів щодо несприйняття корупції та інших протиправних проявів у прокурорському середовищі у ст. 19 Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури визначено, що прокурор, якому стала відома інформація про порушення іншим прокурором обмежень, передбачених антикорупційним законодавством, зобов'язаний негайно повідомити про це відповідного керівника органу прокуратури.

Крім того, в п. 2 розділу 1 Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, який затверджено наказом Генеральної прокуратури України від 13 квітня 2017 року № 111 та зареєстровано в Міністерстві юстиції України 16 травня 2017 року за № 623/30491, визначено, що до дій, які порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури, належать, у тому числі, умисне приховування достовірної інформації про вчинення іншим прокурором дій, що порушують Присягу прокурора чи вимоги Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів.

Зазначені положення стимулюватимуть прокурорських працівників до несприйняття фактів корупції.

Вживаються заходи щодо недопущення порушень порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

У п. 2 розділу III зазначеного вище Порядку визначено, що запобігання виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів, вжиття заходів щодо його врегулювання покладено на керівників прокуратур усіх рівнів.

Керівниками регіональних прокуратур вживалися заходи щодо виявлення та врегулювання конфлікту інтересів близьких осіб.

Зокрема, прокурорами Донецької, Івано-Франківської, Луганської, Одеської, Харківської, Чернівецької областей вжито заходів до врегулювання потенційного конфлікту інтересів, який виник у працівників органів прокуратури у зв'язку зі спільною роботою близьких осіб.

Науково-методичною радою схвалено розроблені Генеральною прокуратурою України рекомендації для працівників органів прокуратури щодо запобігання виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності працівників органів прокуратури та шляхи їх врегулювання.

Запроваджено облік повідомлень працівників про наявність конфлікту інтересів і результатів їх розгляду.

Генеральною прокуратурою України упродовж 9 місяців 2017 року реалізовано системні заходи, спрямовані на забезпечення ефективного виконання покладених на органи прокуратури функцій і завдань.

Особливу увагу зосереджено на забезпеченні якісного нормативного регулювання діяльності органів прокуратури.

З огляду на нагальну потребу в перегляді порядку організації роботи органів прокуратури в умовах реформування видано 280 наказів Генеральної прокуратури України з основних напрямів прокурорсько-слідчої діяльності, з них 6, які підлягали реєстрації, зареєстровано у Міністерстві юстиції України.

Оновлено Положення про порядок підготовки та подання на державну реєстрацію нормативно-правових актів Генеральної прокуратури України, яке затверджено наказом Генеральної прокуратури України від 8 серпня 2017 року № 223. Цим Положенням передбачено запобіжники, що унеможливають існування у відомчих організаційно-розпорядчих документах чинників корупційних ризиків.

З метою покращення якості кадрової роботи, забезпечення об'єктивності при прийнятті кадрових рішень, попередження та виявлення корупційних, а також інших правопорушень наказом Генеральної прокуратури України від 12 червня 2017 року № 180 затверджено Інструкцію про порядок використання поліграфа в діяльності органів прокуратури, яка зареєстрована в Міністерстві юстиції України 16 червня 2017 року за № 764/30632.

Розпочато підготовку процесу запровадження в органах прокуратури електронної системи документообігу.

Розроблено низку проектів організаційно-розпорядчих документів, прийняття яких створить додаткові запобіжники вчинення корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень працівниками органів прокуратури, зокрема:

- Положення про організацію кадрової роботи в органах прокуратури;
- Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури;
- Положення про комісію з оцінки вартості, вирішення питання щодо можливості використання, місця та строку зберігання дарунка, одержаного уповноваженою особою Генеральної прокуратури України, та її персонального складу;
- Порядку використання службового транспортного засобу в органах прокуратури;
- про внесення змін до Інструкції про порядок проведення службових розслідувань (перевірок) в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України від 24 вересня 2014 року № 104, та Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 16 червня 2016 року № 205;
- про внесення змін до наказу Генеральної прокуратури України від 20 квітня 2016 року № 161 «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян» та інші.

Найбільше корупційних ризиків із ідентифікованих Комісією – можливі зловживання під час здійснення повноважень прокурором і слідчим у кримінальному провадженні, починаючи з реєстрації повідомлення про злочин і завершуючи виконанням рішення у провадженнях (справах). Їх мінімізації сприятиме внесення змін до КПК України та оновлення організаційно-розпорядчих документів.

Зокрема, у Генеральній прокуратурі України триває процедура погодження проектів Порядку організації діяльності прокурорів у кримінальному провадженні, а також наказу «Про організацію діяльності прокурорів на стадії перегляду судових рішень у кримінальному провадженні».

Робочою групою, створеною в Генеральній прокуратурі України наказом від 14 липня 2017 року № 210, були напрацьовані зміни до КПК України, у тому числі до статей 36, 214

цього Кодексу, які направлені до Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності.

Крім того, на виконання антикорупційної програми відомства спрямовано пропозиції суб'єктам законодавчої ініціативи про внесення змін і доповнень до таких нормативно-правових актів:

- Закону України «Про Державне бюро розслідувань» – щодо внесення змін в частині виключення положень, які обмежують право слідчих органів прокуратури зайняти відповідні посади у ДБР;

- Закону України «Про прокуратуру» – у зв'язку із прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» в частині забезпечення реалізації функцій органів прокуратури, а також звільнення від сплати судового збору при реалізації функцій представництва інтересів громадянина і держави в суді (з урахуванням зауважень експертів ЄС, Ради Європи);

- Бюджетного кодексу України – щодо внесення змін в частині зняття обмежень застосування статті 81 Закону України «Про прокуратуру».

Крім того, подано пропозиції стосовно законопроекту № 6553, зареєстрованого у Верховній Раді України 7 червня 2017 року, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення діяльності Генеральної інспекції» в частині врегулювання питання проведення перевірок на доброчесність працівників Генеральної інспекції і прокурорів САП.

Вжито заходи щодо мінімізації корупційного ризику, пов'язаного із доступом до інформації з обмеженим доступом.

Ці заходи сприятимуть досягненню основної мети розробки антикорупційної програми відомства – створенню додаткових запобіжників вчинення працівниками органів прокуратури корупційних і пов'язаних із корупцією правопорушень.

На жаль, ефективність виконання окремих заходів залежить від роботи Верховної Ради України, на розгляді якої перебуває низка проектів законів, метою розроблення яких є удосконалення роботи органів прокуратури.

Виконання антикорупційної програми відомства перебуває під постійним контролем керівництва Генеральної прокуратури України та Комісії. Наступна оцінка результатів виконання заходів буде проведена у січні 2018 року.

**Голова Комісії з оцінки корупційних
ризиків у діяльності органів прокуратури
Дмитро Міський**

**Секретар Комісії з оцінки корупційних
ризиків у діяльності органів прокуратури
Юлія Кулікова**



СОЦІАЛЬНІ ПРИЧИНИ КОРУПЦІЇ

Олександр КОСТЕНКО

завідувач відділу
проблем кримінального права,
кримінології та судоустрою
Інституту держави і права
імені В.М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України,
заслужений діяч науки і техніки України



УДК 343.97

НЕ КАРОЮ ЄДИНОЮ! ПРО КОНЦЕПЦІЮ «АНТИКРИМІНАЛЬНИХ ЛЕЩАТ»

Сучасна вітчизняна злочинність є особливою – це грізний симптом тяжкої хвороби, що вразила українське суспільство. Лише правильно розуміючи особливості вітчизняної злочинності, можна їй ефективно протидіяти. Злочинність є у будь-якій країні, але особливості нашої злочинності в тому, що вона здатна зводити нанівець будь-які спроби звільнитися від системної соціальної кризи, що охопила наше суспільство...

Злочинність, яка є сьогодні в Україні, – це не просто якесь ізольоване явище, а органічний наслідок (і симптом) більш фундаментального явища – соціальної кризи в Україні. Саме так її треба сприймати! Це означає, що сьогоднішня злочинність в Україні є *злочинністю кризового типу*, сутність якої полягає в тому, що вона породжується соціальною кризою і сама ж поглиблює цю кризу.

Злочинність кризового типу може бути подолана лише тоді, коли буде усунуто ту *соціальну причину*, яка породжує саму соціальну кризу, одним із проявів якої і є цей тип злочинності. Що ж це за причина?

Це *такий стан суспільства, за якого жити і працювати за соціальними нормами не вигідно. І навпаки, вигідним є жити і працювати, лише порушуючи соціальні норми*. Як свідчить історичний досвід, навіть смертна кара не зупиняє від порушення соціальних норм, якщо жити і

працювати відповідно до соціальних норм не вигідно.

Відповідно до світогляду *соціального натуралізму* жити за соціальними нормами означає: «згідно із законами соціальної природи» – і лише це мусить бути вигідно в нормальному суспільстві, яке має існувати у злагоді із законами соціальної природи. А стан суспільства, коли жити і працювати за соціальними нормами не вигідно, є *соціальною аномалією*, що породжує так звані кримінальні аномалії або, іншими словами, *кримінальні ексцеси*, які можна визначити як «злочини, спричинені соціальною аномалією».

Саме феномени таких злочинів сьогодні мають місце в нашій країні, як, наприклад, «бурштинова кримінальна аномалія» в міцевосцях, де є поклади бурштину, чи «митна кримінальна аномалія», що вплинула на жителів прикордонних районів України. Ці кримінальні ексцеси є реакцією на аномальний стан суспільства, за якого жити і працювати за соціальними нормами не вигідно.

Отже, злочинність кризового типу є феноменом «злочинів, спричинених соціальною аномалією». Злочинність, у тому числі корупційна, – це феномен реальний, але протиприродний, бо є проявом порушення законів соціальної природи, з якими має узгоджуватися суспільне життя людей.

Протидія «злочинам, спричиненим соціальною аномалією», у тому числі корупцій-

ним «злочинам, спричиненим соціальною аномалією», не може бути ефективною без реформ, у результаті яких будуть усунуті соціальні аномалії, що і є причиною цих злочинів, тобто жити і працювати за соціальними нормами стане вигідно.

Таким чином, наявні сьогодні в Україні соціальні аномалії є тим системним чинником, який породжує корупційну злочинність.

Через цю причину системною є нині в Україні й неповага до норм моралі й до закону: *бо хто буде поважати норми моралі й закон, якщо жити і працювати чесно й за законом не вигідно?*

Зазначена соціальна аномалія має бути усунута шляхом проведення відповідних соціальних реформ, внаслідок яких у суспільстві сформується така соціальна цінність, як повага до норм моралі й до закону. А ця цінність є основою антикорупційної культури в суспільстві.

Більше того, лише повага до норм моралі й до закону може сприяти забезпеченню в Україні правопорядку, без якого не будуть успішними жодні інші реформи. Бо, як казав Томас Карлейль: «Будь-які реформи, крім моральної, є марними».

Поверхове уявлення про чинники, що породжують злочинність, зокрема плутанина щодо таких із них, як *«причини злочинності»* і *«умови, які сприяють злочинності»*, може призвести до драматичних помилок у антикримінальній політиці, внаслідок яких відбудеться гіпертрофія адміністративних (репресивних) інструментів у протидії злочинності, що є притаманним «поліцейській державі».

Разом із тим, як засвідчує аналіз законів України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія)» на 2014–2017 роки» і «Про запобігання корупції», у вітчизняній стратегії протидії корупції в Україні реалізується «антикорупційна» ілюзія, згідно з якою начебто для подолання корупції достатньо вдосконалювати лише адміністративні інструменти – антикорупційне законодавство й антикорупційні органи, не викорінюючи саму соціальну причину корупції кризового типу, тобто не усуваючи той стан суспільства, за якого жити і працювати чесно не вигідно. У цих документах, що визначають

антикорупційну політику в Україні, навіть не здійснюється спроба виявити соціальну причину вітчизняної корупції! А концепція «запобігання корупції» зводиться до реагування не на причину корупції, а на умови, що сприяють їй. Складається враження, що автори цих документів ототожнюють поняття «причини корупції» і «умови, що сприяють корупції». Але без розрізнення цих речей годі й сподіватися на ефективну протидію корупції!

До речі, на створене в Україні відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» Національне агентство з питань запобігання корупції покладается «превентивна» функція, яка зводиться до перевірки декларацій всіх державних службовців і стилю їх життя, розкриття будь-якої інформації щодо фактів корупції чи зловживання службовим становищем. *І зовсім не йдеться про усунення соціального «кореня» (власне соціальної причини) вітчизняної корупції, породженої соціальною кризою в Україні.*

Уявляється, що на відміну від концепції «голої репресії», яка покладена в основу чинної антикримінальної політики в Україні сьогодні, ефективною є концепція *«антикримінальних лещат»*, відповідно до якої має бути поєднання (здвоєння, як двох «губ» у лещатах): 1) адміністративних (репресивних) засобів; 2) реформ, спрямованих на створення у суспільстві такого стану, за якого жити і працювати відповідно до соціальних норм буде *вигідним*. Перше без другого, тобто застосування *«голої репресії»* до злочинців, приречене на неефективність, бо відомо, що навіть смертна кара не здатна зупинити злочинність, зокрема корупційну.

Концепція «антикримінальних лещат» цілком узгоджується з правилом, сформульованим відомим кримінологом Чезаре Беккарія: *«злочину краще запобігти, ніж потім карати за нього»*.

Сьогодні виникла дилема: або, намагаючись подолати кризовий тип злочинності, тобто так звану *аномальну злочинність*, без усунення соціальної причини злочинності, перетворитись на *«поліцейську державу»*, або, усуваючи соціальну причину вітчизняної аномальної злочинності, подолати її засобами, властивими демократичній державі.

Отже, якщо в Україні буде реалізовуватися концепція «голої репресії» (начебто злочинність кризового типу можна подолати одними лише «голими» адміністративними (репресивними) засобами, без усунення соціальної причини «аномальної злочинності»), то це неодмінно призведе до надмірного застосування антикримінальними органами специфічних («поліцейських») повноважень у протидії злочинності.

Нині при формуванні антикримінальної політики (відповідно до концепції «голої репресії») в Україні не порушується питання про те, що для подолання злочинності кризового типу («аномальної злочинності») потрібні такі реформи у суспільстві (зокрема, економічні, політичні, правові, моральні), внаслідок яких жити і працювати за соціальними нормами стане вигідним. Однак лише тоді згідно із системним підходом адміністративні інструменти (тобто антикримінальне законодавство і антикримінальні органи, що його застосовують), які є, безумовно, необхідними, можуть бути ефективними, і без «гіпертрофії поліцейських повноважень» можна обійтися.

Про це, наприклад, свідчить сингапурський досвід протидії злочинності, який підтверджує концепцію «антикримінальних лежат», що полягає в органічному (системному) поєднанні двох чинників: «(1) створення такого соціального порядку, за якого жити і працювати відповідно до соціальних норм є вигідним, плюс (2) застосування адміністративних і репресивних інструментів проти проявів злочинності».

З концепції «антикримінальних лежат» випливає наступне: якщо ми хочемо, щоб реагування на злочинність кризового типу («аномальну злочинність») не призвело до застосування в Україні методів «поліцейської держави», то не слід обмежуватися удосконаленням антикримінального законодавства й антикримінальних органів, потрібно провадити політичні, економічні, правові й моральні реформи, які системно забезпечать такий стан у суспільстві, за якого жити і працювати відповідно до соціальних норм буде вигідним.

В антикорупційній політиці України сьогодні чомусь не ставиться завдання шукати, бачити й усувати соціальні (зокрема,

політичні) *корені* корупції. Очевидно, вітчизняні реформатори-антикорупціонери піддаються ілюзії, що подолати корупцію можна лише адміністративними й репресивними засобами відповідно до обраної ними концепції «голої репресії». Чи, може, річ у тім, що нікому не вигідно усувати соціальні корені корупції, а вигідно боротися лише з проявами цього явища?

Мабуть, тому маємо цікавий парадокс: в Україні сьогодні найвища у світі «антикорупційна активність» (створення численних спеціалізованих антикорупційних органів, антикорупційних громадських організацій з серйозними грантами, запровадження унікальної у світі системи е-декларування, постійні викриття й арешти корупціонерів-посадовців тощо), а ось рівень ураження суспільства корупцією ніяк не знижується при цьому.

І це тоді, як наука, історичний досвід і здоровий глузд вказують на те, що *політичною основою* корупції в нашій країні є, зокрема, наступні два чинники: 1) панування олігархії; 2) легальне використання у політичному житті України методів *політичного шахрайства* (в тому числі на виборах і купівля-продаж голосів народних депутатів у парламенті), які неодмінно породжують (і відтворюють знову і знову) сприятливе підґрунтя для корупції. Оце і є та *корупціогенна система*, за існування якої застосування тільки адміністративних і репресивних засобів не може бути ефективним.

Не зламавши *корупціогенної системи*, марно сподіватися на подолання корупції лише адміністративними й репресивними засобами. Ця *система* є одним із чинників, який сприяє існуванню тієї соціальної аномалії, яка породжує корупцію. Чи розуміють це наші реформатори-антикорупціонери?

Отже, доходимо висновку: подолання злочинності кризового типу (тобто злочинності, спричиненої соціальною аномалією) нерозривно пов'язане з розбудовою *нової України – країни без соціальної аномалії*, в якій буде взято за основу такий соціальний порядок, за якого жити і працювати відповідно до соціальних норм буде вигідним.

НЕ КАРОЮ ЄДИНОЮ! ПРО КОНЦЕПЦІЮ «АНТИКРИМІНАЛЬНИХ ЛЕЩАТ»

На основі нового методологічного підходу критично оцінюється антикримінальна політика, що ґрунтується на концепції «голої репресії», і пропонується застосування у протидії злочинності концепції «антикримінальних лещат», яка полягає в органічному (системному) поєднанні двох чинників: створення такого соціального порядку, за якого жити і працювати без порушення соціальних норм є вигідним; застосування адміністративних і репресивних інструментів проти проявів злочинності.

Ключові слова: злочинність; злочини, спричинені соціальною аномалією; антикримінальна політика; концепція «голої репресії»; концепція «антикримінальних лещат».

Александр КОСТЕНКО

НЕ КАРОЙ ЕДИНОЙ! О КОНЦЕПЦИИ «АНТИКРИМИНАЛЬНЫХ ТИСКОВ»

На основе нового методологического подхода критически оценивается антикриминальная политика, которая базируется на концепции «голой репрессии», и предлагается применение в противодействии преступности концепции «антикриминальных тисков», которая заключается в органическом (системном) сочетании двух факторов: создание такого социального порядка, при котором жить и работать без нарушения социальных норм выгодно; применение административных и репрессивных инструментов против проявления преступности.

Ключевые слова: преступность; преступления, вызванные социальной аномалией; антикриминальная политика; концепция «голой репрессии»; концепция «антикриминальных тисков».

Oleksandr KOSTENKO

NOT BY PUNISHMENT ALONE! ON THE CONCEPT «ANTICRIMINAL VICES»

On the basis of the new methodological approach, an anti-criminal policy based on the concept of «naked repression» is critically evaluated and it is proposed to use the concept of «anticriminal vices» in countering crime, which consists in an organic (systemic) combination of two factors: the creation of a social order in which to live and work without violating social norms is beneficial; The use of administrative and repressive tools against manifestations of crime.

Keywords: crime; crimes caused by social anomaly; anti-criminal policy; the concept of «naked repression»; the concept of «anti-criminal vices».



ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ: ІНСТИТУЦІЙНИЙ АСПЕКТ

Олександр ГЛАДУН

начальник відділу науково-методичного забезпечення
участі прокурорів у кримінальному провадженні
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник
hladunsan@gmail.com



УДК 343.97(477)

ФЕНОМЕН ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Боротьба з корупцією в Україні поки що нагадує спортивну рибалку: «піймали, показали, відпустили».

(Із щорічного Послання Президента до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році» [1])

Останнім часом значного поширення набула теза про існування в Україні двох воєн: зовнішньої – зі східним агресором (Росією) і внутрішньої – боротьби з корупцією. Її втілено й в оновленій Стратегії національної безпеки України, що затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015. У поточному році завершується дія Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки [2] та Державної програми з її реалізації [3], що обумовлює необхідність проведення моніторингу досягнутих результатів у вказаній сфері.

З огляду на особливу актуальність питань протидії корупції чимало вітчизняних учених і практиків проводять свої дослідження в цьому напрямі. Фундаментальні та прикладні аспекти корупції як явища та її окремих проявів розглядалися у працях П.П. Андрушка, Ю.М. Бисаги, В.М. Гаращука, В.С. Журавського, З.А. Загинеї, О.Г. Кальмана, О.М. Литвака, М.І. Мель-

ника, Д.Г. Михайленка, М.І. Михальченка, Є.В. Невмержицького, В.В. Сухоноса, М.І. Хавронюка, Г.Л. Шведової та інших. Проте сучасний стан справ у сфері протидії корупції, ключові тенденції, що його характеризують, потребують переосмислення з урахуванням трирічного досвіду застосування оновленого антикорупційного законодавства та результатів реформування системи спеціальних суб'єктів, що реалізують державну антикорупційну політику.

Метою цієї статті визначено характеристики феномену протидії корупції в Україні в аспекті тих соціально-правових явищ, що його найбільше детермінують, оцінку визначальних недоліків в організації діяльності державних органів щодо протидії корупції.

Україна сьогодні є однією з тих країн, які не лише проголосили своїм завданням тотальний наступ на корупцію, а й доклали чималих зусиль для подолання цього

негативного явища. На законодавчому рівні запроваджено безпрецедентні заходи, спрямовані на посилення відповідальності за вчинення правопорушень у сфері корупції, забезпечення її невідворотності, очищення органів державної влади та місцевого самоврядування від корупціонерів.

З метою посилення протидії корупції 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України схвалено Закон України «Про запобігання корупції», затверджено засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційну стратегію) на 2014–2017 роки, згідно із Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» внесено зміни до Кримінального кодексу України (КК України) та Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), що набрали чинності 25 січня 2015 року. У КК України вперше в історії нашої держави передбачено перелік корупційних злочинів, а особи, які їх вчинили, підпадають під дію низки кримінально-правових обмежень і заборон. Нагадаємо, вони не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям (ст. 45 КК України), у зв'язку з примиренням винного з потерпілим (ст. 46 КК України), у зв'язку з передачею на поруки (ст. 47 КК України), у зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48 КК України), їм не може призначатися покарання більш м'яке, ніж передбачено законом (ст. 69 КК України), суд не виправі звільнити таку особу від покарання в зв'язку із втратою суспільної небезпечності (ч. 4 ст. 74 КК України), звільнити від відбування покарання з випробуванням (ч. 1 ст. 75, ст. 79 КК України) або на підставі амністії (ч. 4 ст. 86 КК України). Окрім того, підвищено строки фактичного відбуття покарання, призначеного судом за корупційний злочин, для умовно-дострокового звільнення (ст. 81 КК України), заміни невідбутої частини покарання більш м'яким (ст. 82 КК України), помилування (ч. 3 ст. 87 КК України), судимість за вчинення корупційного злочину не може бути достроково знята судом (ч. 2 ст. 91 КК України).

Незважаючи на таку суворість законодавства про кримінальну відповідальність, реальний стан протидії корупції значно відрізняється від задекларованих постулатів. Так, за результатами вивчення інформації з Єдиного реєстру судових рішень фахівцями громадської організації «Transparency International Україна», які проаналізували близько 1000 справ за ст. 368 («Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою») КК України за період з березня 2014 по лютий 2016 року, встановлено, що лише п'ята частина чиновників (19%), яких судили за вимагання чи отримання хабара, опинилася за ґратами, 9% підсудних було виправдано, 38% отримали випробувальний термін, а 34% злочинців було оштрафовано – середня сума штрафу ледь перевищила 20 тис. грн [4]. Так само проектом «Наші гроші» було проаналізовано 819 вироків судів першої інстанції за період з 1 липня 2015 року по 30 червня 2016 року щодо 952 осіб у справах про найбільш поширені корупційні злочини (ст.ст. 191, 364, 368, 369-2 КК України). Зокрема, 128 осіб засуджено до позбавлення волі (53 – на строк понад 5 років), 300 осіб звільнено від відбування покарання з випробуванням, ще 25 осіб звільнено від відбування покарання на підставі Закону України про амністію, і 11 – з інших підстав, як от закінчення строків давності [5]. Однак заради об'єктивності слід зважати на те, що значна частина злочинів із проаналізованих вибірок як у першому, так і у другому дослідженні були вчинені до того, як набрали чинності суворі кримінально-правові обмеження для корупціонерів.

Свідченням суттєвих прорахунків у протидії корупції є також результати численних соціологічних опитувань. Більшість із них відображено в національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році, що була схвалена Верховною Радою України 24 травня 2017 року під час парламентських слухань, проте досі офіційно не оприлюднена [6]. Узагальнюючи дані вказаних досліджень, можна зро-

бити висновок, що корупція залишається ключовою внутрішньодержавною загрозою (ключовою проблемою) для українського суспільства, значна частина населення має особистий досвід зіткнення з проявами так званої побутової корупції (медицина, освіта, соціальні послуги).

Не сприяють виправленню такого критичного стану у сфері протидії корупції конкуренція, конфлікти між новоствореними антикорупційними органами та їх взаємні звинувачення. Тут варто згадати про тривалі спори щодо підслідності між Генеральною прокуратурою України та Національним антикорупційним бюро України щодо права Бюро втручатися від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та кримінальні провадження, яке не передбачено у КПК України, та врешті-решт відкрите силове протистояння спеціального підрозділу Національного бюро з працівниками Департаменту з розслідування особливо важливих справ у сфері економіки Генеральної прокуратури України, що мало місце у серпні 2016 року, проведення цими відомствами досудового розслідування у кримінальних провадженнях стосовно одне одного.

Вказана негативна тенденція продовжилася й у відносинах Національного бюро із Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК), уповноваженою особою якого в результаті складено протокол про вчинення Директором Національного бюро адміністративного правопорушення у виді несвочасного та не у повному обсязі надання інформації, документів на запит НАЗК [7], а Національним бюро розпочато кримінальне провадження за фактом службових зловживань головою та членами НАЗК.

З часу набрання чинності Законом України від 12 листопада 2015 року № 794-VIII «Про Державне бюро розслідувань» минуло понад 1,5 року, проте його досі не створено. Як відомо, цей орган покликаний здійснювати досудове розслідування злочинів, вчинених найвищими по-

садовими особами, суддями, працівниками правоохоронних органів, особами, посади яких належать до категорії «А», службовими особами Національного антикорупційного бюро України, прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Через фактичну бездіяльність Кабінету Міністрів України, на який було покладено завдання створити Державне бюро розслідувань, система досудового розслідування досі має незавершений характер, є незбалансованою, а починаючи з 20 листопада 2017 року слідчі органів прокуратури втратили повноваження розпочинати досудове розслідування на підставі п. 1 Перехідних положень Кримінального процесуального кодексу України.

Великі сподівання в контексті запобігання корупції покладалися на запровадження системи електронного декларування. Однак практична реалізація механізму подання та перевірки декларацій не виправдала очікувань. Сумнозвісні перебої в роботі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що підтверджується окремим рішенням НАЗК [8], відсутність автоматизованої системи для здійснення логічного та арифметичного контролю достовірності відображених у деклараціях відомостей [9] зводять нанівець прогресивну ідею електронного декларування як одного із найбільш дієвих засобів запобігання корупції.

На окрему увагу заслуговує механізм оцінки ефективності діяльності антикорупційних органів. На жаль, до цього часу не є предметом обговорення проблема перебування Національного бюро за межами єдиної системи звітності органів досудового розслідування. Незважаючи на положення ст. 38 КПК України, згідно з якою підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України віднесено до органів досудового розслідування, статистичні дані щодо їх роботи включаються до письмового звіту про діяльність Національного бюро, що формується відповідно до ст. 26 Закону України

від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України». На відміну від інших органів досудового розслідування на вказані підрозділи Національного бюро не поширюються вимоги державної статистичної звітності за формами № 1-СЛ «Про роботу органів досудового розслідування» та № 1-СЛМ «Основні показники роботи органів досудового розслідування», що є одним із недоліків інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупційній злочинності.

Відсутність об'єктивних даних про реальний стан протидії корупції не меншою мірою обумовлена застарілою системою обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень. Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони, Державної судової адміністрації України від 22 квітня 2013 року № 52/394/172/71/268/60. Проте, як бачимо, її дія не поширюється на таких спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання корупції, як Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро України. Відтак показники їхньої роботи не відображаються у статистичній звітності «Про стан протидії корупції» форми № 1-КОР, що зумовлює неповноту зазначених у ній відомостей, а це єдиний спеціалізований загальнодержавний звіт в окресленій сфері.

Досі не вжито необхідних заходів для початку функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, формування та ведення якого передбачено у ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції». Натомість згідно з п. 3 постанови Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 171 Міністерство юстиції України продовжує здійснення повноважень щодо забезпечення ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Окремо слід зауважити, що до цього часу ні на законодавчому, ні на підзаконному рівнях не розмежовано повноваження щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, між Національним агентством, що діє виключно на центральному рівні, та Національною поліцією, що має уповноважені підрозділи на місцях. З одного боку, на підставі ст. 255 КУпАП уповноважені посадові особи органів Національної поліції мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за будь-якою із статей 172-4–172-9 КУпАП, з іншого – усі обов'язкові дії щодо контролю та повної перевірки декларацій вправі здійснювати тільки уповноважені особи Національного агентства. Вказане на практиці призводить до закриття судами окремих справ про адміністративні правопорушення. Зокрема, під час розгляду справи за ч.ч. 1, 2 ст. 172-7, ч. 2 ст. 172-6 КУпАП Приморським районним судом м. Одеси встановлено, що в матеріалах відсутні дані щодо проведення Національним агентством відповідної перевірки стосовно особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, повідомлення Національного агентства про результати такої перевірки Департаменту захисту економіки Національної поліції України та інше. У зв'язку із цим суд дійшов висновку, що у цьому випадку перевірка своєчасності повідомлення про зміни у майновому стані відбувалась неналежним суб'єктом та на порушення п.п. 2–5 розділу II Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. У постанові суду про закриття провадження у справі за відсутності події і складу адміністративних правопорушень зазначено, що посадова особа Департаменту захисту економіки Національної поліції України, яка склала протокол про адміністративне правопорушення за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, здійснивши перевірку суб'єкта декларування, діяла не в межах своїх повноважень [10]. Відсутність

повноважень у працівників Національної поліції України на перевірку як декларацій, так і повідомлень про суттєві зміни у майновому стані суб'єктів декларування, констатовано Апеляційним судом Одеської області й в іншій справі, що стало підставою для визнання недопустимими всіх зібраних доказів [11].

На тлі такої несистемної реалізації державної політики у сфері протидії злочинності набирає обертів діяльність так званих приватних антикорупціонерів і різноманітних громадських об'єднань, які проголошують боротьбу з корупцією своїм головним завданням. Нерідко така діяльність не має нічого спільного із реальною протидією корупції, здебільшого слугує лише офіційним прикриттям для незаконного тиску на суб'єктів господарювання з метою особистого збагачення, подекуди навіть із використанням особистих зв'язків у правоохоронних органах, а гарантії державного захисту викривачів, передбачені в оновленому антикорупційному законодавстві, використовуються для уникнення відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків. На підтвердження зазначених положень можна навести приклади конкретних ситуацій. Так, у ході проведеного службового розслідування щодо прокурора місцевої прокуратури встановлено, що правоохоронними органами Одеської області на підставі заяв керівника громадської організації «Спеціальне бюро по боротьбі з економічною злочинністю та корупцією України», який раніше перебував на посаді прокурора прокуратури Малиновського району м. Одеси та підтримує тісні зв'язки з працівниками органів прокуратури області, за відсутності ознак злочинів розпочато кримінальні провадження, що спрямовані на створення перешкод у діяльності суб'єктів господарювання з метою подальшого чинення на них тиску [12].

Прокуратурою Вінницької області спільно з працівниками Управління СБУ у Вінниць-

кій області викрито та затримано колишнього начальника одного з міжрайвідділів СБУ України, а нині керівника державного підприємства одного з районів Вінниччини та за сумісництвом заступника начальника відділу громадської організації «Всеукраїнська спеціальна колегія по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю», який вимагав у громадянина Молдови, що тимчасово проживає в Україні, кошти в сумі 150 тис. грн за вирішення питання про «кришування» та не притягнення останнього до встановленої у законодавстві відповідальності за здійснення незаконної господарської діяльності, пов'язаної з придбанням, виготовленням та реалізацією алкогольних напоїв (підакцизних товарів) [13].

Підсумовуючи викладене, можна сформулювати низку загальних висновків, які характеризують стан протидії корупції в Україні на сучасному етапі державотворення. Незважаючи на суворість санкцій, передбачених за порушення антикорупційного законодавства, суттєві кримінально-правові обмеження для корупціонерів, їх практична реалізація не досягає рівня, необхідного та достатнього для запобігання новим корупційним проявам. Державна політика у сфері протидії корупції не має системного характеру, здійснюється спорадично. Діяльність спеціально уповноважених суб'єктів у цій сфері не скоординована, відсутня ефективна взаємодія між ними, спрямована на досягнення спільної мети – зменшення рівня корумпованості суспільства та публічного сектору. Натомість мають місце конфлікти як усередині цих відомств, так і між ними, що нагадує боротьбу за звання «найбільший антикорупціонер». Створення ще одного органу спеціальної юрисдикції – Вищого антикорупційного суду, що передбачено Законом України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII «Про судоустрій і статус суддів», у вказаних умовах не дасть очікуваного результату без проведення системної реформи державного механізму протидії корупції.

Список використаних джерел:

1. Щорічне Послання Президента до Верховної Ради «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році» // Офіційне інтернет-представництво Президента України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-do-verhovnoyi-radi-pro-vnutri-38077>
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
3. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 38. – Ст. 1146.
4. Штрафи за хабарництво менші за хабарі, а за ґратами – лише п'ята частина корупціонерів // Transparency International Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/infographics/shtrafy-za-habarnytstvo-menshi-za-habari-a-za-gratamy-lyshe-p-yata-chastyna-koruptsioneriv>
5. Прокурори і корупціонери: річний зріз // «Наші гроші» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nashigroshi.org/2016/09/01/prokurory-i-koruptsionery-richnyj-zriz/>
6. Про затвердження та оприлюднення щорічної національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році: проект постанови Верховної Ради України від 8 червня 2017 року № 6557 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_1?pf3511=61979
7. НАЗК направило до суду протокол про адміністративне правопорушення щодо Директора НАБУ Артема Ситника // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-napravylo-do-sudu-protokol-pro-administrativne-pravoporushennya-shchodo-dyrektora-nabu>
8. Про визначення періодів, протягом яких спостерігалися перебої у роботі інформаційно-телекомунікаційної системи «Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 8 червня 2017 року № 224 // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-vyznachyly-periody-nenalezhnogo-funkcionuvannya-reyestru>
9. НАЗК прийняло від ПРООН програмне забезпечення підсистеми контролю та перевірки системи електронного декларування України // Офіційний веб-сайт Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-pryynyalo-vid-proon-programne-zabezpechennya-pidsystemy-kontrolyu-ta-perevirky-systemy>
10. Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 25 травня 2017 року в справі № 522/8025/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66963388>
11. Постанова Апеляційного суду Одеської області від 15 серпня 2017 року в справі № 522/9502/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69088526>
12. Рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів від 8 листопада 2017 року № 257дп-17 // Офіційний веб-сайт Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission_decision.html?_m=publications&_t=rec&id=753
13. На Вінниччині за шахрайські дії затримано «борця з корупцією» // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=194730



ФЕНОМЕН ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості сучасного стану протидії корупції в Україні. Розкрито основні проблеми в реалізації державної антикорупційної політики. Визначено недоліки інформаційно-аналітичного забезпечення протидії корупційній злочинності, функціонування спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Ключові слова: корупція; корупційні прояви; державна політика; стан протидії корупції; антикорупційні обмеження; законодавство; повноваження.

Александр ГЛАДУН

ФЕНОМЕН ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Рассмотрены особенности современного состояния противодействия коррупции в Украине. Раскрыты основные проблемы реализации государственной антикоррупционной политики. Определены недостатки информационно-аналитического обеспечения противодействия коррупционной преступности, функционирования специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция; коррупционные проявления; государственная политика; состояние противодействия коррупции; антикоррупционные ограничения; законодательство; полномочия.

Oleksandr HLADUN

THE PHENOMENON OF COMBATING CORRUPTION IN UKRAINE

Features of the current condition of corruption counteraction in Ukraine are revealed in the article. The main problems in the implementation of state anti-corruption policy are revealed. The defects of the information-analytical support for combating corruption crimes, drawbacks of specially authorized subjects in combating corruption functioning are identified.

Keywords: corruption; corruption manifestations; state policy; condition of corruption counteraction; anti-corruption restrictions; legislation; powers.



**Юрій КУРИЛЮК**

заступник начальника відділу
Міжнародно-правового департаменту
Адміністрації Держприкордонслужби України,
кандидат юридичних наук
kuryluk.yuri@gmail.com

УДК 343.35**ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРИКОРДОННИКІВ
ЯК КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР**

Особливістю сучасної злочинності в Україні є те, що вона обумовлена, зокрема, недоліками функціонування різноманітних інституцій, зловживанням правами людини, політичними, економічними та іншими свободами. Найнебезпечніший руйнівний вплив на правопорядок, на слушну думку професора О.М. Костенка, справляє корупційна злочинність. У цьому її загроза для національної безпеки і особливий злочинський характер [1, с. 7].

Безсумнівно, корупція становить одну з найдавніших і найбільш загрозливих аномалій суспільного життя. Корупція є негативним явищем з моральної точки зору як порушення норм порядності в суспільному житті, а також породжує переконання у безсиллі спільноти проти корупційного устрою та підриває довіру до демократичної системи. Вона загрожує правопорядку, демократії та правам людини, порушує засади суспільної моралі та справедливості, сповільнює розвиток держави, загрожує інституційній стабільності, демократичним і моральним засадам суспільства тощо. Усеосяжність корупції, незалежно від державного устрою країни, в якій вона панує, проявляється у різних формах.

Корупційна злочинність становить особливу загрозу конституційним правам і свободам людини, державній владі, інтересам державної служби, служби в органах міс-

цевого самоврядування, служби в комерційних та інших організаціях, власності, характеризується продажністю посадових осіб, урядових і політичних діячів. Це систематичний підкуп хабарами, відкоригований та налагоджений поколіннями механізм незаконної винагороди посадових осіб, що підриває основи держави і права.

Корупція як системне явище здатна вражати різні елементи механізму держави. При цьому, що особливо небезпечно, корупційна ініціатива найчастіше виходить від посадових осіб, покликаних боротися зі злочинністю – правоохоронних органів. Сьогодні корупція є однією з найбільш гострих проблем для державної військової організації. Інформація про корупційні прояви у військово-службовій сфері міститься як в періодичній пресі, науковій та публіцистичній літературі, так і в статистиці органів військової юстиції та даних соціологічних опитувань. Армія є одним із найбільш закритих державних інститутів. З одного боку, це цілком обґрунтовано, враховуючи завдання, поставлені перед цією службою, з іншого – створює сприятливі умови для свавілля й корупції [2, с. 212].

Викликають занепокоєння факти вчинення корупційних злочинів співробітниками окремих правоохоронних військових формувань (Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України,

Управління державної охорони України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України), а також військовими службовими особами відомчих контролюючих органів. Переважна більшість злочинів вчиняється ними з використанням повноважень представників влади або службового становища у супереч інтересам військової служби. Вчинення цієї категорією військових осіб протиправних діянь, зауважує М.С. Туркот, характеризується не лише негативно-зневажливим ставленням до інших військовослужбовців (у тому числі підлеглих), а й до норм чинного законодавства загалом [3, с. 155].

Корупцію, як і інші негативні соціальні явища, обумовлює ціла система факторів – явища, процеси, інші чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, визначаючи її як явище та породжуючи її конкретні прояви [4, с. 185, 187].

З.А. Загинеєв зазначає, що одним із корупціогенних факторів може бути визнана широта дискреційних повноважень, якими наділяються посадові та службові особи органів державної влади, оскільки такі повноваження створюють можливість для зловживання владою або службовим становищем з боку таких осіб [5, с. 89], адже там, де є можливість для «маневру», завжди виникають корупційні ризики [6, с. 128]. Під дискреційними розуміють повноваження, які контролюючий орган, що приймає рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, обираючи з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за даних обставин [7, с. 167]. Дискреційні повноваження є невід'ємною частиною публічної правозастосовної діяльності. Наявність у певного суб'єкта дискреційних повноважень пояснюється надзвичайними або винятковими обставинами, коли досягнення поставленої мети може бути здійснено будь-якими розумними способами. Вважається, що дискреційні повноваження дають змогу під час розгляду конкретної справи враховувати її індивідуальні особливості, реалізовувати принцип відповідності заходів управлін-

ського впливу. Тобто це право посадової особи прийняти оптимальне рішення в конкретній ситуації або конкретній справі відповідно до принципів права та з огляду на життєві обставини [8].

Науковці визначають такі основні ознаки дискреційних повноважень: а) можливість органу (службової (посадової) особи) на власний розсуд визначати спосіб виконання певного рішення, делегувати повноваження щодо виконання прийнятого рішення підпорядкованим службовим (посадовим) особам, іншим органам, встановлювати терміни та порядок виконання; б) надання органу (службовій (посадовій) особі) права повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, терміни їх виконання та послідовність; в) можливість органу (службової (посадової) особи) обирати форму реалізації своїх повноважень (у вигляді нормативного правового акта, усного розпорядження, адміністративних дій); г) можливість органу (службової (посадової) особи) на власний розсуд обирати різновиди публічно-правового впливу стосовно громадян та організацій, визначати їх ступінь та спосіб реалізації; ґ) змога органу (службової (посадової) особи) на власний розсуд оцінити юридичний факт як такий, що тягне виникнення, зміну або припинення правовідносин, та визначити форму реагування на нього [9, с. 79].

Насамперед, наголосила О.Ю. Бусол, дискреційними є повноваження, які посадова особа може здійснювати на власний розсуд. Обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади поступово розширюється, а щоденна практика їх діяльності свідчить про наявність проблеми створення системи ефективного контролю за реалізацією зазначених повноважень. Дискреційними є повноваження державних органів, які пов'язані з видаванням дозволів, ліцензій, вирішенням питань просування по службі, розглядом справ про адміністративні та дисциплінарні правопорушення, а також із багатьма іншими випадками, коли посадовці мають право на адміністративний розсуд [10, с. 92].

За влучним висловом М. Панча, корупція є тоді, коли посадовець (*an official*) отримує чи йому обіцяють надати значні переваги або винагороду (особисто, у складі групи чи усій організації) за виконання дій, у будь-якому разі передбачених його посадовими обов'язками або у будь-якому разі ними заборонених, за застосування законних дискреційних повноважень без належних підстав, а також за застосування незаконних засобів для досягнення схвалених цілей [11, с. 405–406].

Предметна сутність корупційних відносин, як наголошував А.П. Закалюк, визначається передусім тим, що останні є різновидом суспільних відносин. Вони виникають через існування у суспільстві об'єктивних і суб'єктивних соціальних, економічних, політичних передумов та зумовленого ними соціально-психологічного їх відбиття як відносно самостійного феномену. Сутність такого сплаву специфічних суспільних відносин проявляється у ймовірному допущенні корупційного способу задоволення особистих, а також групових, корпоративних інтересів та потреб [12, с. 212–213].

Особливий характер мають і корупційні відносини, що виникають у сфері охорони державного кордону, оскільки прикордонні відносини (як невіддільна складова суспільних відносин) мають різноплановий, багатогранний і специфічний характер, який, на слушну думку О.Б. Ганьби, «породжує особливості правової поведінки суб'єктів охорони державного кордону» [13, с. 1].

Персонал Держприкордонслужби України, незважаючи на своє важливе суспільне призначення, стає суб'єктом протиправних діянь, у тому числі корупційних. С.О. Філіппов зазначає, що професійну діяльність персоналу органів та підрозділів охорони державного кордону, без сумніву, супроводжують значні корупційні ризики [14, с. 3]. Цей персонал законодавством наділений певним спектром правообмежуючих повноважень (приймання рішень щодо пропуску чи непропуску через державний кордон, затримання та огляд осіб і транспортних

засобів, реєстрація іноземців і скорочення терміну їх перебування на території держави, тимчасове обмеження щодо перебування та пересування осіб тощо), реалізація яких здебільшого несе у собі дискреційний характер та об'єктивно створює передумови для корумпованості посадових (службових) осіб, на яких вони покладені.

З огляду на зазначені положення зауважимо, що до переліку обов'язкових ознак дискреційних повноважень слід додатково віднести таку ознаку, як «вимушений характер суспільних відносин між державним чи іншим службовцем та громадянином (організацією)», без якої неможливе існування усіх інших із вказаних вище ознак.

Багатогранність прикордонних відносин зумовлюється наявністю різних підстав для цього, які відображають усю складність життєдіяльності суспільства:

- існування соціальних систем з різною соціальною структурою, з різною економічною, політичною, духовною та іншою системами відносин (неоднорідність) є першою підставою прикордонних відносин;

- життєдіяльність держав як форм організації суспільства, що мають специфічні якісні визначеності, обумовлені специфічними властивостями соціальної системи, які утворили ці держави (стійкість), становить другу підставу прикордонних відносин;

- потреби визначеної соціальної системи та її держави у збереженні своїх суттєвих властивостей формують спосіб окреслення своїх меж, у яких соціальна система залишається тим, чим вона є, формують спосіб встановлення державного кордону (визначеність), що є третьою, дуже важливою підставою прикордонних відносин;

- потреби держави, що мають загальний державний кордон, у забезпеченні свого існування обумовлюють формування взаємопов'язаних і взаємозалежних прикордонних просторів (пов'язаність) – становлять четверту підставу прикордонних відносин;

- зрештою свідома спільна діяльність людей у прикордонній сфері (соціальність)

становить п'яту, найважливішу, підставу прикордонних відносин, оскільки вони врешті-решт є не чим іншим, як результатом свідомої та цілеспрямованої діяльності людей.

Виникаючи як відносини, спрямовані на задоволення життєво важливої потреби щодо вільного пересування людини, прикордонні правовідносини характеризуються умовною свободою, що пояснюється відсутністю вибору у разі виникнення відносин, а тому характеризується суттєвою дискретністю, яка спостерігається у відносинах щодо перетинання державного кордону. В цьому аспекті слід наголосити, що частка відносин публічно-правового характеру на державному кордоні є виключно зобов'язальною для суб'єктів. У осіб, які перетинають державний кордон, немає можливості не підкоритися впливу держави, відсутня будь-яка ініціатива та свобода вибору. Тому, підкорюючись чітко регламентованим правилам перетинання державного кордону, суб'єкти цих правовідносин наділені умовним ступенем свободи.

Такий ступінь свободи обумовлений особливим статусом у відносинах органу охорони державного кордону, наділеного обов'язком забезпечувати поруч із дотриманням основних прав і свобод людини, що закріплені у законодавстві, дотримання інтересів держави на державному кордоні. Коли особа, яка перетинає державний кордон, повинна звернутися до державного органу не в сенсі «зобов'язаний – тому що не може відмовитися», а у значенні «зобов'язаний звернутися саме туди», це не вільні за своєю природою відносини, наближені до відносин несвободи.

Інакше кажучи, отримувати чи не отримувати закордонний паспорт, виїжджати чи не виїжджати за кордон – це особиста справа кожної людини. Однак реалізувати своє право можна тільки через звернення до відповідної публічної інстанції (органу охорони державного кордону), де вже на ці органи покладається обов'язок щодо вчинення певних дій (прикордонного контролю), виступаючи у ролі суб'єкта. Тоді як для

особи це справді тільки можливість, а не необхідність чи обов'язковість. Однак стати повністю вільними ці відносини ніколи не зможуть, тому що дії громадян, іноземців та осіб без громадянства будуть завжди обмеженими кількома «необхідностями»:

- звернутися до відповідних публічних органів (зобов'язаний звернутись саме до того державного органу, який визначений законодавством);

- підкоритися рішенням державного органу, який вправі його прийняти з цього питання (беручи при цьому до уваги тільки ті підстави, що є допустимими законодавством, а також те, що рішення може бути оскаржене в судовому порядку).

Для органу державної влади така вимушеність проявляється в тому, що значна частина прикордонних правовідносин завжди буде пов'язана з участю у них держави, принаймні до того часу, допоки Україна буде визнавати себе суверенною державою зі своїм власним кордоном, вона буде вимушена брати участь у цих правовідносинах і здійснювати прикордонний контроль осіб.

Ступінь свободи прикордонних правовідносин значно знижений у силу їхньої природи. Формально виглядаючи цілком добровільними, прикордонні правовідносини насправді змістовно не є такими через характер їх виникнення й існування. Ініціатива може бути тільки там, де у суб'єкта є вибір – вступати у них чи ні. Зовнішній прояв ініціативи у прикордонних правовідносинах, який полягає в тому, що суб'єкт може виїжджати за кордон у будь-який момент та незчисленну кількість разів, насправді є декларативним. Потреба у вільному пересуванні – потреба, що з самого початку є фізіологічною, – повинна бути задоволена, людина вимушена задовольняти її для збереження самої себе як об'єкта природи. Однак, якщо на початкових етапах розвитку суспільства виникнення подібних відносин могло не супроводжуватися необхідністю залучення до цього третіх осіб, то за сучасних умов ситуація докорінно змінилася.

Ураховуючи викладене, слід констатувати, що прикордонні відносини є відносинами умовно вільними, і це пояснюється їх вимушеністю, а також характеризуються дискреційністю повноважень прикордонників. Постановка питання про добро-

вільність і свободу таких правовідносин із самого початку є хибною, оскільки в особи відсутній вибір щодо поведінки на державному кордоні, що безумовно свідчить про корупційний характер прикордонних відносин.

Список використаних джерел:

1. Протидія злочинам у сфері службової діяльності (кримінологічні, кримінально-правові і кримінально-процесуальні аспекти: моногр. / [О.М. Костенко, О.О. Кваша, М.І. Сірий та ін.]; за ред. О.М. Костенка. – К.: Наукова думка, 2014. – 320 с.
2. *Курилюк Ю.Б.* Деякі аспекти протидії корупційній злочинності прикордонників / Ю.Б. Курилюк // Науковий вісник публічного та приватного права: зб. наук. праць. – 2016. – Вип. 3. – С. 211–216.
3. *Туркот М.С.* Проблеми протидії злочинам проти встановленого порядку несення військової служби (військовим злочинам) / М.С. Туркот // Кримінально-правові та кримінологічні основи забезпечення воєнної безпеки України: наук.-практ. посіб. / [П.П. Богущкий, І.В. Вернидубов, С.І. Дячук та ін.]. – К.: АртЕк, 2014. – 246 с.
4. *Мельник М.І.* Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): моногр. / М.І. Мельник. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.
5. *Загиней З.А.* Про окремі індикатори корупційності у Законі України «Про Національне антикорупційне бюро України» / З.А. Загиней // Антикорупційна політика України: актуальні проблеми забезпечення ефективності: зб. мат-лів інтернет-конф. (м. Київ, 29 травня 2015 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2015. – С. 87–92.
6. *Котляренко О.П.* Правоохоронна діяльність у Збройних Силах України: організаційно-правові аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О.П. Котляренко. – К., 2017. – 264 с.
7. *Желтобрюх І.Л.* Розсуд в податковому правозастосуванні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / І.Л. Желтобрюх. – К., 2016. – 18 с.
8. *Снігерьев О.П.* Принцип справедливості у реалізації дискреційних повноважень Державної прикордонної служби України / О.П. Снігерьев, С.І. Царенко // Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. 2017. – Вип. 2. – Серія «Юридичні науки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnadpcurn_2017_2_6
9. *Ботнаренко О.М.* Дискреція в слідчій діяльності: юридико-психологічні особливості: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 19.00.06 / О.М. Ботнаренко. – К., 2010. – 16 с.
10. *Бусол О.Ю.* Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період: моногр. / О.Ю. Бусол. – К.: Ін Юре, 2014. – 564 с.
11. *Панч М.* Поліційна корупція та запобігання їй / Моріс Панч // Демократичне поліціювання: зб. наук. ст. / за заг. ред. О.М. Бандурки та Дж. Перлина; наук. ред. О.В. Тягло. – Львів: Астролябія, 2011. – С. 401–434.
12. *Закалюк А.П.* Курс сучасної української кримінології: у 3 кн. – Кн. 2: Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів / А.П. Закалюк. – К.: Ін Юре, 2007. – 712 с.
13. *Ганьба О.Б.* Правова поведінка суб'єктів охорони державного кордону України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / О.Б. Ганьба. – К., 2014. – 20 с.
14. *Філіппов С.О.* Протидія злочинності у сфері службової діяльності: практикум / С.О. Філіппов. – Хмельницький: Вид-во НАДПСУ, 2014. – 192 с.



ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ПРИКОРДОННИКІВ ЯК КОРУПЦІОГЕННИЙ ФАКТОР

Визначено, що одним із корупціогенних факторів є широта дискреційних повноважень, якими наділяються посадові та службові особи органів державної влади. До переліку обов'язкових ознак дискреційних повноважень пропонується віднести таку ознаку, як «вимушений характер суспільних відносин між державним чи іншим службовцем і громадянином (організацією)».

Ключові слова: дискреційні повноваження; прикордонники; корупція; вимушені відносини.

Юрій КУРИЛЮК

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПОГРАНИЧНИКОВ КАК КОРРУПЦИОГЕННЫЙ ФАКТОР

Определено, что одним из коррупциогенных факторов является широта дискреционных полномочий, которыми наделены должностные и служебные лица органов государственной власти. К перечню обязательных признаков дискреционных полномочий предлагается отнести такой признак, как «вынужденный характер общественных отношений между государственным или другим служащим и гражданином (организацией)».

Ключевые слова: дискреционные полномочия; пограничники; коррупция; вынужденные отношения.

Yurii KURLIUK

DISCRIMINATORY POWERS OF BORDER GUARDS AS THE CORRUPTION-CAUSING FACTOR

The article specifies that one of the corruption-causing factors is the breadth of discriminatory powers that are assigned to officials and official persons of state authorities. It is proposed to add to the list of mandatory attributes of discriminatory powers by such a feature as «the forced nature of public relations between a public or other employee and citizen (organization)».

Keywords: discriminatory powers; border guards; corruption; forced relations.





Григорій РЯБЕНКО

військовий прокурор
Центрального регіону України



Ігор СПОРІЙ

начальник відділу представництва
інтересів громадянина або держави,
протидії корупції у військовій сфері
військової прокуратури
Центрального регіону України
spory2007@ukr.net

УДК 342.924

РЕАГУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ ПРОКУРОРІВ НА ВЧИНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ І ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Розширення окремих повноважень органів військової прокуратури шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) сприятиме більш дієвій протидії військовим адміністративним правопорушенням, у тому числі правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

У ст. 17 Конституції України [1] встановлено, що оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України, а державну безпеку, захист державного кордону України забезпечують відповідні військові формування та правоохоронні органи, які разом з іншими державними органами утворюють Военну організацію держави. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Военною організацією і правоохоронними органами держави» [2] прокуратура України входить до кола суб'єктів цивільного контролю.

Серед основних завдань цивільного контролю – забезпечення дотримання законності в діяльності всіх складових частин Военної організації та правоохоронних органів держави. Виконання цих завдань в умовах неоголошеної війни проти України вбачається за доцільне забезпечити через розширення окремих повноважень органів військової прокуратури, зокрема щодо реагування на незаконні судові рішення під час притягнення військовослужбовців до адміністративної відповідальності.

Перепоною на шляху оновлення громадянського суспільства, наближення системи права в Україні до європейських стандартів є корупція.

З метою протидії цьому антисоціальному явищу 4 жовтня 2014 року Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про запобігання корупції» (Закон), у якому визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок засто-

сування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Згідно із ст. 3 Закону [3] його дія поширюється на широке коло суб'єктів, зокрема військових посадових осіб Збройних Сил України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань (крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр і відділень військової підготовки).

Необхідно зазначити, що діяльність у сфері оборони за своєю сутністю є таємною, обмеженою для доступу контролюючих і правоохоронних органів, що створює сприятливі умови для корупції у діяльності службових осіб військових формувань України, органів військового управління та підприємств оборонно-промислового комплексу.

Насамперед корупційні прояви можливі у здійсненні кадрових призначень, закупівлі товарів, робіт і послуг, постачанні продукції, медичних послуг, організації харчування військовослужбовців, забезпеченні їх житлом, утилізації та відчуженні військового майна, орендних та фінансових відносинах.

У Законі органи прокуратури віднесено до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (ст. 1). Зокрема, відповідно до розділу XI Закону їх наділено повноваженнями щодо притягнення у встановленому законом порядку осіб до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, усунення наслідків таких діянь, а також ініціювання проведення службового розслідування з метою встановлення причин і умов, що їм сприяли.

Тобто органи військової прокуратури реалізують повноваження щодо запобі-

гання корупції. Їхню діяльність організовано з урахуванням того, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені у ч. 1 ст. 3 Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової чи дисциплінарної відповідальності.

Так, у сфері протидії корупції кримінально-правовими засобами військовою прокуратурою Центрального регіону України упродовж 2017 року до суду скеровано 50 кримінальних проваджень з ознаками корупції стосовно 58 осіб, з яких 20 – щодо 24 службових осіб військових формувань, 1 – стосовно службової особи державного підприємства Міністерства оборони України та 3 – стосовно трьох членів військово-лікарських комісій військових комісаріатів. Із указаних кримінальних проваджень 14 – стосуються отримання неправомірної вигоди (хабарництва), вчиненого службовими особами військових формувань та державних підприємств Міністерства оборони України. 10 кримінальних проваджень відкрито за фактами привласнення, розтрати або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем. Цими кримінальними правопорушеннями державі завдано збитків на суму, що перевищує 3 млн грн. Сума заарештованого в процесі слідства майна становить понад 4 млн гривень.

Судами розглянуто 14 кримінальних проваджень, з них за ч. 1 ст. 368 Кримінального кодексу України (КК України) – 10 проваджень; за ч. 1 ст. 369 КК України – одне провадження; за ч. 2 ст. 369-2 КК України – 3 провадження.

Стосовно 9 осіб вирок винесено на підставі угод про визнання винуватості, одну особу засуджено до арешту, інших – до міри покарання у виді штрафу, до 9 осіб застосовано додаткове покарання.

Зараз у судах перебувають на розгляді 84 кримінальні провадження зазначеної категорії (з урахуванням минулих років).

Зокрема, у 2017 році набрав чинності вирок стосовно першого заступника начальника виправної колонії А., винного

у вчиненні злочину, передбаченого у ч. 2 ст. 369-2 (зловживання впливом – одержання неправомірної вигоди для себе за вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави) КК України. Йому призначено покарання у виді позбавлення волі строком на 2 роки 6 місяців за отримання неправомірної вигоди у розмірі 5 тис. дол. США за вплив на прийняття рішення про умовно-дострокове звільнення засудженого.

Незважаючи на чималі зрушення у сфері протидії кримінальній корупції, військова прокуратура могла б зробити більше. Слід врахувати, що військових оперативних підрозділів для виявлення корупційних правопорушень законом не передбачено. Військові прокурори працюють насамперед із тією інформацією, яка надходить від Служби безпеки України, Національної поліції, виявлена під час моніторингу відомостей ЗМІ, а також із звернень громадян.

У зв'язку з початком роботи Національного агентства з питань запобігання корупції з вересня 2016 року органи прокуратури позбавлені законодавцем повноважень щодо складання адміністративних протоколів за правопорушення, пов'язані з корупцією. Проте військові прокурори мають повноваження на складання адмінпротоколів за вчинення військових правопорушень.

Практика свідчить, що окремі військові адміністративні правопорушення є за змістом правопорушеннями, пов'язаними з корупцією. Це – військові адміністративні правопорушення, передбачені у ст. 172-13 (зловживання військовою службовою особою владою чи службовим становищем) та ст. 172-14 (перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень) КУпАП [4]. Зокрема, це стосується випадків одержання неправомірної вигоди під час службової діяльності чи у сфері господарювання. Саме за таких обставин склади цих військових адміністративних правопорушень слід розглядати і як правопорушення, пов'язані з корупцією.

Підтвердженням викладеної думки є наступна ситуація. 13 березня 2017 року

військовою прокуратурою Житомирського гарнізону складено та направлено до суду протокол про вчинення начальником 52-го гарнізонного будинку офіцерів майором Р. військового адміністративного правопорушення, передбаченого у ст. 172-14 (перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень) КУпАП.

Так, майор Р., достовірно знаючи про заборону здавання в оренду прибудинкової території будівлі (інв. № 84/8 – майданчик з бетону та тротуарної плитки), у період із квітня 2015 року по лютий 2017 року неодноразово укладав договори з ФОП про надання послуг, які насправді були договорами про найм (оренду) державного (військового) нерухомого майна.

27 березня 2017 року майора Р. судом визнано винним у вчиненні інкримінованого йому військового адміністративного правопорушення та призначено стягнення у виді арешту з утриманням на гауптвахті на 1 добу.

Слід зазначити, що реалізуючи повноваження спеціального уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, військові прокурори Центрального регіону до органів Національної поліції України скерували 29 матеріалів для складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Судами вже розглянуто 17 протоколів. За результатами їх розгляду 15 осіб притягнуто до адміністративної відповідальності.

Бувають випадки, коли судді не визнають працівників управлінь захисту економіки Департаменту захисту економіки Національної поліції України уповноваженими на складання адміністративного протоколу та закривають справи. Разом з тим прокурор, беручи зобов'язання відповідно до ч. 2 ст. 250 КУпАП брати участь у розгляді судом зазначеної категорії адмінпротоколів, не може відреагувати на ці порушення законодавства, оскільки у нього відсутнє право на апеляційне оскарження незаконних рішень, що призводить до порушення принципу рівності всіх учасників

судового процесу, яке гарантовано у ст. 129 Конституції України.

Враховуючи викладене, пропонується внести зміни у ст. 287 КУпАП та надати прокурору право на оскарження судових рішень у справах про адміністративні правопорушення не лише у випадках реалізації повноважень щодо нагляду за дотриманням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а й у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, та військові адміністративні правопорушення (ч. 5 ст. 7 КУпАП).

Такі законодавчі зміни нададуть змогу військовому прокурору збирати та фіксувати відповідні докази вчиненого правопорушення, пов'язаного з корупцією, зобов'язують його особисто брати участь у розгляді судом складеного корупційного адмінпротоколу, у тому числі і в апеляційній інстанції, тобто забезпечувати законність на всіх стадіях процесу з моменту виявлення корупційного правопорушення, вчиненого військовою службовою особою, до прийняття остаточного рішення судом та виконання покарання.

Сьогодні можемо констатувати, що в Україні нарешті створено систему протидії військовим адміністративним правопорушенням, що сприяє підвищенню стану боєготовності та рівня дисципліни у військах. Проте ця сфера законодавства має прогалини, у зв'язку з чим потрібне його удосконалення, створення такої правової конструкції, яка максимально сприяла б подоланню негативних явищ у військових формуваннях.

Систему військових адміністративних правопорушень законодавцем закріплено у главі 13-Б КУпАП. Одні проступки порушують загальний порядок проходження військової служби (наприклад, необережне знищення або пошкодження військового майна), інші – спеціальний порядок (наприклад, порушення правил несення бойового чергування) [5, с. 42]. При цьому слід мати на увазі, що будь-яке військове

адміністративне правопорушення, направлене на порушення порядку проходження військової служби, як наслідок спричиняє також шкоду і военній безпеці нашої держави [6, с. 40; 7, с. 163].

Проте у чинних Кодексі України про адміністративні правопорушення та Законі України «Про прокуратуру» не передбачено, що саме на військових прокурорів покладено обов'язок щодо притягнення військовослужбовців до відповідальності за військові адміністративні правопорушення та контроль за виконанням призначених адміністративних покарань.

Протягом поточного року військовими прокурорами Центрального регіону України складено та скеровано до суду 426 протоколів про вчинення військовослужбовцями адміністративних правопорушень. Із них 182 протоколи, тобто понад третину, – за ст. 172-15 (недбале ставлення військової службової особи до військової служби) КУпАП, 61 протокол складено та скеровано до суду щодо командирів і начальників з офіцерського складу.

Зокрема, 5 січня 2017 року військовою прокуратурою Центрального регіону України складено та скеровано до суду протокол про вчинення старшим офіцером Центрального управління Військової служби правопорядку (ВСП) по м. Києву та Київській області підполковником М. військового адміністративного правопорушення, передбаченого у ст. 172-15 КУпАП.

Так, 28 жовтня 2016 року останній без поважних причин не вийшов на службу та не приступив до виконання службових обов'язків старшого групи оперативного реагування по Центральному управлінню ВСП у складі добового наряду.

27 січня 2017 року підполковника М. судом визнано винним у вчиненні військового адміністративного правопорушення, передбаченого у ст. 172-15 КУпАП, та накладено адміністративне стягнення у виді арешту з утриманням на гауптвахті строком на 2 доби.

10 серпня 2017 року військовою прокуратурою Чернігівського гарнізону скла-

дено та направлено до суду протокол про вчинення тимчасово виконувачем обов'язків командира військової частини полковником Л. військового адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-15 (недбале ставлення до військової служби) КУпАП.

Так, 21 липня 2017 року останній не доповів у військову прокуратуру Чернігівського гарнізону про вчинення кримінального правопорушення підлеглим військовослужбовцем.

4 вересня 2017 року полковника Л. судом визнано винним у вчиненні інкримінованого йому військового адміністративного правопорушення та призначено стягнення у виді штрафу в сумі 2465 гривень.

Командирами військових частин, розташованих у зоні діяльності військової прокуратури Центрального регіону України, складено 702 протоколи про вчинення військового адміністративного правопорушення. З них: 557 протоколів – за ст. 172-20 (вживання алкогольних напоїв) та 49 протоколів – за ч. 1 ст. 172-11 (самовільне залишення військової частини або місця служби військовослужбовцями строкової служби) КУпАП.

Кількість прокурорських працівників, задіяних на цьому напрямі прокурорської діяльності, становить лише 23 особи на 120 тис. військовослужбовців по регіону. Судами розглянуто 366 протоколів, складених військовими прокурорами. За постановами суду на 143 особи накладено штраф, щодо 183 осіб винесено рішення про арешт з утриманням на гауптвахті.

Військовою прокуратурою Центрального регіону України забезпечено участь у розгляді всіх складених військовими прокурорами адмінпротоколів, хоча участь прокурора у розгляді цієї категорії справ не є обов'язковою. На жаль, не всі судді усвідомлюють суспільну небезпечність вчинення військовослужбовцями адміністративних правопорушень, а тому не повідомляють військового прокурора про дату та час розгляду протоколу. Трапляються випадки, коли суддя не допускає прокурора у судові

засідання, на якому розглядається складений військовим прокурором адміністративний протокол стосовно військовослужбовця.

Як свідчить узагальнення вказаної категорії справ, прокурори скеровують протоколи до суду у межах 3-місячного строку накладення адміністративного стягнення, проте суди всупереч вимогам ст. 277 КУпАП справи про військові адміністративні правопорушення, визначені у ст.ст. 172-10–172-20, протягом доби з моменту направлення не розглядають. Це нерідко призводить до закриття справ у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, передбаченого у ст. 38 КУпАП. Таким чином, винні особи уникають відповідальності. Водночас чинне законодавство не наділяє прокурора правом реагувати на незаконні судові рішення у справах про адміністративні правопорушення (за винятком ч. 5 ст. 7 КУпАП).

Зокрема, 26 червня 2017 року військовою прокуратурою Дарницького гарнізону скеровано до суду протокол про вчинення 6 травня 2017 року солдатом Б. військового адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 4 ст. 172-11 (самовільне залишення військової частини або місця служби) КУпАП. Переяслав-Хмельницьким міськрайонним судом Київської області протягом строку накладення адміністративного стягнення протокол не розглянуто, а наступного дня після закінчення строку провадження закрито.

Також наявні випадки навмисного затягування розгляду протоколів правопорушниками, які з різних причин неодноразово не з'являються на виклики до суду.

Окрім того, норми КУпАП не передбачають повернення протоколу про адміністративне правопорушення, складеного не уповноваженою, на думку суду, на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП (щодо змісту протоколу) для належного оформлення. Затягування розгляду адміністративних справ відбувається через безпідставне повернення протоколів на дооформлення вже після

закінчення строку накладення адміністративного стягнення.

Так, 11 серпня 2017 року Козелецьким районним судом Чернігівської області повернуто протокол про вчинення солдатом Т. адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 3 ст. 172-20 КУпАП, до військової прокуратури Деснянського гарнізону для дооформлення у зв'язку з неможливістю викликати до суду правопорушника для встановлення причин вживання останнім 24 квітня 2017 року спиртних напоїв на службі. При тому, що судовий розгляд указаної категорії справ можливий за відсутності правопорушника.

І в такому разі реагування прокурора на явні порушення судом вимог закону неможливе внаслідок відсутності процесуальних повноважень.

Непоодинокими є факти неповідомлення про час і дату розгляду судом адмінпротоколу, складеного військовим прокурором, та відмови судом щодо участі прокурора у розгляді цієї категорії справ, у тому числі на стадії адміністративного перегляду рішення суду першої інстанції.

Таким чином, вважаємо доцільним доповнити ч. 2 ст. 250 КУпАП та викласти її у такій редакції: «При провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4–172-20 цього Кодексу, участь прокурора у розгляді справи є обов'язковою».

Зафіксовано випадки закриття судами протоколів про вчинення військових адміністративних правопорушень у зв'язку з відсутністю тяжких наслідків або визнання судом вчиненого адміністративного правопорушення як малозначного.

Зокрема, 28 лютого 2017 року Великописарівським районним судом Сумської області закрито адміністративне провадження за фактом вчинення старшиною Г. військового адміністративного правопорушення, передбаченого у ст. 172-18 (порушення правил несення прикордонної служби) КУпАП, у зв'язку з малозначністю.

Судом під час прийняття рішення факт невиходу на службу для виконання служ-

бових обов'язків у прикордонному патрулі з охорони Державного кордону України з Російською Федерацією в період з 2 год 00 хв до 4 год 00 хв розцінено як діяння, яке не становить велику суспільну небезпеку та не завдало значної шкоди суспільним чи державним інтересам, правам і свободам інших громадян.

Зазначимо, що у разі участі військового прокурора у згаданому судовому засіданні останній мав би можливість довести суду свою правову позицію та переконати суд у суспільній небезпеці цього правопорушення, насамперед в умовах особливого періоду.

Звертаємо увагу на невизначеність в КУпАП поняття саме військового адміністративного правопорушення, а тому пропонуємо доповнити КУпАП ст. 9-1 «Військове адміністративне правопорушення», яку викласти в такій редакції:

«Військовими адміністративними правопорушеннями визнаються передбачені главою 13-Б КУпАП правопорушення проти встановленого законодавством порядку несення або проходження військової служби, вчинені військовослужбовцями, а також військовозобов'язаними та резервістами під час проходження зборів».

За відповідними статтями глави 13-Б КУпАП несуть відповідальність військовослужбовці Збройних Сил України, Служби безпеки України, Державної прикордонної служби України, Національної гвардії України та інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також інші особи, визначені законом.

Військові адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-13–172-14 КУпАП, вчинені військовою службовою особою внаслідок використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/

пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей одночасно є адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією».

Перелік зазначених вище пропозицій стосовно змін законодавства у сфері протидії корупційним та військовим адміністративним правопорушенням не є вичерпним. На нашу думку, необхідно продовжувати роботу з удосконалення законодавства на цьому напрямі прокурорської діяльності, що дасть практичну можливість підвищити стан дисципліни та правопорядку у військах.

Список використаних джерел:

1. Конституція України: офіц. текст, станом на 30 вересня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19 червня 2003 року № 975-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.www.rada.gov.ua>
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.www.rada.gov.ua>
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: офіц. текст, станом на 27 вересня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Туркот М.С. Зловживання військової службової особи владою або службовим становищем як військове адміністративне правопорушення / М.С. Туркот // Вісник прокуратури. – 2016. – № 2. – С. 38–50.
6. Туркот М.С. Розмежування адміністративної і дисциплінарної відповідальності військово-службовців / М.С. Туркот // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 1(47). – С. 40–48.
7. Туркот М.С. Визначення понять «проходження військової служби», «несення військової служби», «інтереси військової служби» в Кодексі України про адміністративні правопорушення / М.С. Туркот // Právna věda a praxe: výzvy moderných evropských integračních procesů: zborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference (Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, 27–28 novembra 2015). – 2015. – С. 162–165.



**Григорій РЯБЕНКО,
Ігор СПОРІЙ**

РЕАГУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ ПРОКУРОРІВ НА ВЧИНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ І ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

У статті розглядаються питання запобігання та протидії правопорушенням з ознаками корупції та військовим адміністративним правопорушенням, вчиненим військовослужбовцями (військовозобов'язаними, резервістами під час зборів). Звертається увага на те, що чинне законодавство не наділяє прокурора правом реагувати на незаконні судові рішення у справах про адміністративні правопорушення. Пропонується розширити окремі повноваження прокурора внесенням змін у Кодекс України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: військові адміністративні правопорушення; правопорушення з ознаками корупції; військовий прокурор; військовослужбовець; військовозобов'язаний; резервіст.

Григорій РЯБЕНКО,
Игорь СПОРЫЙ

РЕАГИРОВАНИЕ ВОЕННЫХ ПРОКУРОРОВ НА СОВЕРШЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ И ВОЕННЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В статье рассматриваются вопросы предупреждения и противодействия правонарушениям с признаками коррупции и воинским административным правонарушениям, совершенным военнослужащими (военнообязанными, резервистами при прохождении сборов). Обращается внимание на то обстоятельство, что действующее законодательство не наделяет прокурора правом реагировать на незаконные судебные решения в делах об административных правонарушениях. Предлагается расширить отдельные полномочия прокурора путем внесения изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: воинские административные правонарушения; правонарушения с признаками коррупции; военный прокурор; военнослужащий; военнообязанный; резервист.

Hryhorii RIABENKO,
Ihor SPORYI

THE REACTION OF MILITARY PROSECUTORS TO COMMIT CORRUPTION AND MILITARY ADMINISTRATIVE OFFENSES

The article deals with the issues of preventing and counteracting corruption offenses and military administrative offenses committed by servicemen (personnel liable for military service, reservists) during the call-ups. Attention is drawn to the fact that the current legislation does not give the prosecutor the right to respond to unlawful court decisions in cases of administrative offenses. It is proposed to expand the individual powers of the prosecutor by amending the Code of Ukraine on Administrative Offenses.

Keywords: military administrative offenses; offenses with signs of corruption; military prosecutor; military personnel; personnel liable for military service; reservist.



ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ У СФЕРІ ОБОРОНИ



Віктор ДИХАНОВСЬКИЙ

провідний науковий співробітник
Центрального науково-дослідного інституту
озброєння та військової техніки
Збройних Сил України,
доктор технічних наук,
старший науковий співробітник
044873@ukr.net



Сергій МИРОНЮК

керівник інвестиційної компанії
serhii.myr@gmail.com



Віталій ПАЗИНІЧ

науковий співробітник
Наукового центру проблем запобігання корупції
у секторі безпеки та оборони
Національного університету оборони України
імені Івана Черняховського,
кандидат юридичних наук
pazunich.v@ukr.net

УДК 351.864.52

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ІНТЕРЕСАХ ОБОРОНИ

Корупція як явище має місце в органах влади будь-якої держави, але в Україні вона набула ознак системного явища, дедалі глибше укорінюючись у повсякденному житті як швидкий та дієвий засіб досягнення цілей. Масштаби поширення корупції загрожують національній безпеці України [1]. Корупція в політиці, у судах, у бізнесі і державному управлінні викликає загальну зневіру пересічних українців у тому, що правовим шляхом можна вирішити хоч якесь питання, і, своєю чергою, взагалі підбиває їхню віру в легітимність існування такої дуже «специфічної» держави [2].

Діяльність державних органів у сфері боротьби з корупцією упродовж останніх 20 років мала імітаційний та несистемний характер, що обумовлювало її низьку ефективність. Проте толерантне ставлення до корупції спостерігається і з боку інститутів громадянського суспільства – корупція застуджується як суспільна проблема, однак допускається як спосіб вирішення особистих питань.

У світовому Індексі сприйняття корупції за 2016 рік (Corruption Perceptions Index 2016) Україна отримала лише 29 балів зі 100 можливих [3]. Хоча цей показник на

2 бали кращий за показник 2015 року, він залишається критично низьким. Аналогічні тенденції відображені в результатах досліджень інших рейтингових систем рівня корупції: World Justice Rule of Law Index, World Competitiveness Yearbook. Разом з тим негативні тенденції було виявлено дослідженнями World Economic Forum Executive Opinion Survey та Economic Intelligence Unit Country Risk Ratings, в яких зазначено про певне погіршення стану запобігання корупції в Україні. Виявлено значну корупцію при розподілі державних коштів, а судову систему визнано нездатною зарадити цьому.

Надзвичайно серйозною залишається проблема корупційних проявів під час державних закупівель. За інформацією Служби безпеки України, втрати від корупційних оборудок під час проведення процедур державних закупівель становили 10–15% (35–52,5 млрд гривень) видаткової частини державного бюджету щороку [4]. Міжнародна антикорупційна мережа Transparency International, оцінюючи Індекс антикорупційної політики в оборонному секторі (The Government Defence Anti-Corruption Index), в якому визначено рівень корупційних ризиків у державних органах оборонного сектору у всьому світі, класифікує Україну як країну, що «має високий ризик» [5].

Головна мета реформування сектору безпеки – це кількісне і якісне його оснащення при демократичному контролі, відповідальному управлінні, збереженні демократії і дотриманні прав людини [6]. Зниження рівня корупційних ризиків у державних органах оборонного сектору є важливою передумовою створення сприятливих воєнно-економічних умов будівництва і розвитку Збройних Сил. Ефективність заходів з питань їх розвитку безпосередньо залежить від зниження рівня цих корупційних ризиків. Оцінка втрат від корупційних оборудок під час проведення процедур державних закупівель свідчить про фактичне зниження фінансування, спрямованого на розвиток Збройних Сил, до 15% [4]. Але розкрадання державних коштів під час

державних закупівель в інтересах оборони не лише зменшує кількість матеріальних засобів для Збройних Сил України. Корупційні оборудки призводять до зниження якості закупленого озброєння та військової техніки. У сукупності зменшення кількості закуплених матеріальних засобів і зниження якості озброєння та військової техніки призводять до суттєвого погіршення бойових спроможностей Збройних Сил України загалом.

Звичайно, основні заходи боротьби з корупцією ініціюють і виконують державні органи. Разом з тим важливою є роль інституцій громадянського суспільства України – засобів масової інформації (ЗМІ), неурядових організацій (НУО), громадськості тощо, які традиційно мають контролювати владу. Серед заходів, визначених Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [4], передбачено залучення громадськості до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики, а також поширення інформації про корупцію, проведення заходів із формування світогляду несприйняття корупції.

Важливу роль у протидії корупції в системі державних закупівель в інтересах оборони відіграє Стратегічний оборонний бюлетень України [7]. Тут серед проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз названо наявність корупційних проявів у системі забезпечення військ (сил), що знижує спроможності сил оборони щодо виконання покладених завдань. Вказано також на те, що процес викорінення корупції в системі державних закупівель в інтересах оборони є складним, тому з метою зменшення корупційних ризиків у цій сфері ставиться завдання з підвищення ефективності не лише існуючих антикорупційних органів, а й незалежних контролюючих інституцій, до яких належать інституції громадянського суспільства України.

Зауважимо, що боротьба з корупцією вийшла за формальні межі, стала предме-

том постійної уваги керівництва держави, громадських організацій, світової спільноти. Цей процес може відбуватися лише в умовах свободи засобів масової інформації та активізації громадянської позиції населення [8].

Важко переоцінити роль ЗМІ в системі інституцій громадянського суспільства. Публічна комунікація через ЗМІ повинна здійснювати взаємодію різних джерел інформації для створення так званої суспільної думки [9]. Засоби масової інформації є одним із головних суб'єктів антикорупційної боротьби. Водночас ефективність їхньої діяльності і довіра до них залежить від їх прозорості та незалежності. За міжнародним рейтингом свободи преси (World Press Freedom Index) за 2016 рік, що публікується міжнародною недержавною організацією «Репортери без кордонів» (Reporters sans frontiers – RSF), Україна посіла 102 місце серед 180 країн світу [10]. У своїй доповіді RSF свідчить про наявність надто жорсткого контролю олігархів над ЗМІ в Україні і потребу заохочення редакційної незалежності. Внаслідок цього інформаційний потенціал ЗМІ в Україні не повною мірою задіяний для боротьби з корупцією.

Водночас слід зазначити, що демократичні засади українського суспільства не дають можливості власникам ЗМІ широко маніпулювати масовою свідомістю, оскільки власниками ЗМІ є різні бізнес-структури, які конкурують у певних сферах бізнесу і не обтяжені тотальним нав'язуванням владою єдиного джерела інформації. З огляду на це вони вимушені викривати корупційні діяння своїх конкурентів, залучаючи до цього не лише свої ЗМІ, а й громадські організації. Це полегшує роботу державних органів для запобігання корупції. Інша ситуація в країнах з авторитарними режимами, зокрема в Російській Федерації, Сирії, Корейській Народно-Демократичній Республіці, Туркменістані та інших, в яких превалює тоталітаризм джерел інформації, що використовується для маніпуляцій масовою свідомістю й унеможливорює викриття корупційних діянь державних чиновників.

Довіра до ЗМІ в Україні залишається на високому рівні, що сьогодні оцінюється у 32% [11]. Це значно вище, ніж довіра до Верховної Ради України, що оцінюється менш ніж у 2%, і вище, ніж довіра до уряду України, що оцінюється у 5%. Отже, українські ЗМІ – це потужний, але не повною мірою реалізований антикорупційний потенціал суспільства. ЗМІ не виконують своєї функції щодо доброчесного обговорення теми корупції, яка турбує громадськість. Держава, своєю чергою, свідомо чи не свідомо, мінімізує реальні можливості участі ЗМІ в боротьбі з корупцією.

ЗМІ виконують роль «сторожового пса» у сфері державних закупівель в інтересах оборони, що передбачає дотримання дистанції у відносинах із діючим урядом. Журналісти потребують захисту від несправедливих звинувачень у наклепі, від пред'явлення позовів або взяття під арешт за звинуваченням в ображенні офіційних осіб, коли йдеться про репортажі на теми корупції. Для здійснення ролі «сторожового пса» необхідна також економічна незалежність ЗМІ, оскільки залежність від бюджетного фінансування може стати важелем для обмеження критичних репортажів [12]. В Україні роль ЗМІ як «сторожового пса» у секторі безпеки поки що слабка, оскільки порівняно мало журналістів спеціалізуються в цій галузі.

Важливою перешкодою є проблема недотримання професійної етики. Серед найбільш поширених практик, що знижують антикорупційний потенціал ЗМІ через порушення професійної етики, журналісти називають: замовні матеріали політичних сил, що виходять без маркерів реклами (61,6%); використання в матеріалі власної позиції журналіста, оціночних категорій, відсутність різних позицій (54%); гонорари від організаторів презентацій (21,2%); фуршеті після прес-конференцій (39%); вечері в ресторані за рахунок особи, що фігурує в матеріалі (15%); знижки для журналістів (17,3%) [13].

Водночас залишається недостатньо задіяним антикорупційний потенціал гро-

мадянського суспільства, хоча громадська активність населення в Україні традиційно є доволі високою, про що свідчать масова участь громадян України у протестних заходах, спрямованих на скасування рішень влади, прийнятих без урахування суспільної думки. Частково антикорупційний потенціал громадянського суспільства задіяний через громадські організації, представництва яких розміщено у приміщеннях Міністерства оборони України. Але такий підхід має суттєві недоліки – по-перше, обмежена можливість урахування думки всіх громадських організацій, що здійснюють антикорупційну діяльність, по-друге, громадські організації, представництво яких розміщено у приміщеннях Міністерства оборони України, можуть втратити свою незалежність у висловлюванні думки з антикорупційної діяльності під впливом посадових осіб цієї установи.

Зважаючи на те, що процес викорінювання корупції в системі державних закупівель в інтересах оборони є складним, вбачається за доцільне підвищувати ефективність не лише існуючих антикорупційних органів, а й незалежних контролюючих інституцій, до яких належать інституції громадянського суспільства України. Це новий напрям антикорупційної діяльності громадянського суспільства, оскільки інформація в окресленій сфері традиційно була обмеженою для широкого доступу. Сьогодні в Україні здійснюється удосконалення нормативно-правової бази щодо посилення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України за принципами, які впроваджено у державах – членах НАТО. Для цього створюються необхідні умови, зокрема доступність інформації в системі державних закупівель в інтересах оборони. Значним кроком стало створення систем ProZorro та Dozorro, завдяки яким випадки порушень у державних закупівлях в інтересах оборони стали більш очевидними для громадськості та бізнесу, порівняно з паперовими тендерами. Отже, ми отримали новий інструмент, через який громадськість має впливати

на владу з метою запобігання корупції в системі державних закупівель в інтересах оборони. При цьому роль громадянського суспільства в антикорупційній діяльності розглядається як важливий фактор. Для боротьби з корупцією необхідно задіяти антикорупційний потенціал не тільки громадськості та неурядових організацій, а також і ЗМІ, як засіб висвітлення інформації в системі державних закупівель і донесення її до широких верств населення України і світу. Разом з тим, зважаючи на виявлені недоліки ЗМІ як джерела інформації, необхідно використовувати додаткові інформаційні ресурси, найсильнішим серед яких стали соціальні мережі в Інтернеті.

Соціальні мережі в Інтернеті повинні підсилити антикорупційний потенціал ЗМІ, оскільки вони не мають притаманних їм недоліків. Крім того, вони активізують громадянську позицію населення, зокрема через соціальні мережі поширюється інформованість про дієві форми протесту. Думка учасників соціальних мереж ні від кого не залежить, оскільки соціальні мережі не мають власників, а проконтролювати думку кожного учасника соціальних мереж практично не можливо, адже їх кількість вимірюється мільйонами. При цьому думки, що панують в соціальних мережах, будуть впливати на суспільство загалом і журналісти будуть змушені викладати свої статті з урахуванням цих думок. Це має допомогти їм подолати залежність від власників ЗМІ, а також матиме вплив на самих власників ЗМІ при формуванні редакційної політики. Описані процеси стали можливими завдяки тому, що соціальні мережі суттєво впливають на погляди населення, на його ставлення до влади, а також до ЗМІ. У випадку, коли редакційна політика якоїсь газети буде суттєво суперечити поглядам більшості населення з важливих питань суспільства і держави, цю газету населення перестане купувати і в результаті вона стане не конкурентоздатною.

Таким чином, для підсилення дієвості ЗМІ необхідно залучити інформаційний потенціал соціальних мереж, блогерів, сай-

тів громадських організацій тощо, які доповнюватимуть інформацію від ЗМІ. При цьому завдяки відсутності недоліків, притаманних ЗМІ, соціальні мережі сприятимуть редакційній незалежності редакторів і журналістів, що підсилюватиме антикорупційний потенціал ЗМІ.

Роль громадських організацій у протидії корупції полягає у сприянні прозорості функціонування владних структур, що створює сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності. Розширення ролі громадськості у протидії корупції передбачено у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [4]. Разом із тим у Стратегічному оборонному бюлетені України закріплено вимогу створити в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України єдину систему з виховання доброчесності посадових осіб, а також упровадити єдині процеси та правила, що сприятимуть культурі несприйняття корупції [7].

Відсутність належного громадського контролю державних службовців на предмет корупційних діянь ще більше посилює корумпованість державного апарату, що позначається на якості його роботи, у тому числі й роботи таких важливих державних органів, як суди та поліція [14]. Неефективність національної системи інституціональної справедливості є індикатором низького практичного рівня громадської доброчесності, а також сталої системної корупції в суспільстві [15]. У зв'язку із цим постає потреба у вихованні доброчесності посадових осіб. З метою запобігання корупції у сфері державних закупівель в інтересах оборони було б доцільно через громадські організації впливати на державних службовців, які не відповідають стандартам доброчесності. Крім перевірок на доброчесність необхідно розробити перелік критеріїв, за якими будуть визначатися ознаки отримання державними службовцями неправомірної вигоди. Одним із

таких критеріїв має бути співвідношення витрат державного службовця та його доходів за розглянутий період. Перевищення витрат над доходами є ознакою отримання неправомірної вигоди через корупційні діяння державного службовця. Громадська організація за своєю ініціативою має виявляти державних службовців, які не відповідають стандартам доброчесності й відповідають встановленим критеріям отримання неправомірної вигоди.

Висновки, зроблені внаслідок таких перевірок, не можуть використовуватися у кримінальному процесі як засоби доказування, і за їх результатами кримінальне провадження не відкривається. Але виявлені державні службовці повинні бути звільнені із займаних посад без права повторного призначення на визначений період. При цьому є ризик помилкового рішення або такого, що прийняте на ґрунті емоцій чи під впливом інших недоброчесних осіб. Цей ризик мінімізується прозорістю прийняття подібних рішень громадськими організаціями і доступністю для широкого загалу інформації, на підставі якої було прийняте рішення про звільнення державного службовця. За таких умов ризик продовження корупційних діянь недоброчесним державним службовцем є набагато більшим, ніж ризик несправедливого звільнення.

Громадські організації з подібними повноваженнями повинні формуватися опозиційними політичними силами, які мають бути підзвітними лише відповідним органам Групи держав проти корупції (The Group of States against Corruption – GRECO – орган Ради Європи з антикорупційного моніторингу). При цьому не повинно бути кишенькових громадських організацій, якими вони можуть стати у випадку розміщення їх представництва у приміщеннях державних органів влади, зокрема у приміщеннях Міністерства оборони України.

Дієвим засобом для запобігання корупції та зловживання владою чи становищем може стати система рекомендацій кандида-

там на посади державних службовців, які приймають рішення у системі державних закупівель в інтересах оборони. Якби за кожну особу, яка іде на конкурс або вибори, повинні були б поручитись кілька авторитетних у цій сфері людей або публічних діячів, то це суттєво вплинуло б на діяльність чиновників чи депутатів. Наприклад, кандидат на таку посаду серед всіх необхідних документів має подати рекомендаційні листи від трьох державних діячів чи політиків, трьох громадських діячів. Якщо такий кандидат виграє конкурс, то прізвища його «покровителів» оприлюднюються. І надалі фактично ті, хто рекомендував, є відповідальними за його діяльність – як мінімум репутаційно та політично. Враховуючи українські реалії, відкрилась би ціла «біржа рекомендацій», але все одно під кандидатурами відвертих негідників мало хто погодився б поставити свій підпис.

З метою протидії корупції в системі державних закупівель в інтересах оборони у Стратегічному оборонному бюлетені України закріплено вимогу здійснювати закупівлі звичайних озброєнь не через державне оборонне замовлення, а через публічні закупівлі [7]. При цьому зазначається, що слід проводити такі закупівлі відповідно до принципів і підходів, які застосовуються європейськими державами та державами – членами НАТО через систему електронних закупівель, максимально відкрито та прозоро.

До звичайних озброєнь відповідно до Договору про звичайні збройні сили в Європі, ратифікованого постановою Верховної Ради України від 1 липня 1992 року № 2526-ХІІ [16], віднесено бойові танки, бойові броньовані машини (бронетранспортери, бойові машини піхоти, бойові машини з важким озброєнням), артилерію (гармати, гаубиці та артилерійські гармати, що поєднують властивості гармат і гаубиць, міномети, реактивні системи залпового вогню), бойові літаки, ударні гелікоптери (спеціалізовані ударні гелікоптери, багатоцільові ударні гелікоптери), гелікоптери бойового забезпечення, танкові мостоукладальники,

а також усі їх моделі та варіанти. Більш розширений перелік звичайних озброєнь наведено у Вассенаарській домовленості щодо контролю за експортом звичайних озброєнь та товарів і технологій подвійного використання. У цьому документі до звичайних озброєнь крім вказаного вище віднесено також бойові кораблі, ракети й ракетні системи, а також легкі озброєння та стрілецьку зброю. Загалом у світі вважається, що звичайна зброя – це традиційні види зброї, бойове застосування яких не призводить безпосередньо до масових втрат і руйнувань.

Враховуючи той факт, що озброєння та військова техніка, які на цей час закуповуються Міністерством оборони України за державним оборонним замовленням, належать виключно до «звичайних озброєнь», такі закупівлі повинні здійснюватися через систему публічних закупівель на конкурентних засадах, із забезпеченням максимальної відкритості та прозорості. При цьому інформація про розроблення нових видів озброєння та військової техніки повинна належати до державної таємниці відповідно до вимог Закону України «Про державну таємницю».

Аналіз стану корупції в системі державних закупівель взагалі й державних закупівель в інтересах оборони зокрема свідчить про те, що стан цієї сфери діяльності держави залишається критичним. Корупція в Україні набула ознак системного явища, яке поширює свій негативний вплив на всі сфери суспільного життя. Втрати від корупційних оборудок під час проведення процедур державних закупівель становили 10–15% видаткової частини державного бюджету щороку.

Останніми роками Україна зробила помітний крок до подолання корупції, у тому числі в системі державних закупівель в інтересах оборони. Але залишається недостатньо задіяним антикорупційний потенціал громадянського суспільства. З метою його залучення до протидії корупції у системі державних закупівель в інтересах оборони пропонується через громадські

організації впливати на державних службовців, які не відповідають стандартам доброчесності. Для цього необхідно розробити перелік критеріїв, які будуть вважатися ознаками отримання державними службовцями неправомірної вигоди. Громадська організація за своєю ініціативою має виявляти державних службовців, які не відповідають стандартам доброчесності й мають ознаки отримання неправомірної вигоди через корупційні діяння за встановленими критеріями. Виявлені державні службовці повинні бути звільнені із займаних посад без права повторного призначення на визначений період. При цьому необхідно створити умови, коли ризик несправедливого звільнення державного службовця був би набагато меншим, ніж ризик продовження корупційних діянь недоброчесним державним службовцем.

Громадські організації з подібними повноваженнями повинні формуватися опозиційними політичними силами і мають бути підзвітними лише відповідним органам Групи держав проти корупції (GRECO).

Для боротьби з корупцією необхідно задіяти антикорупційний потенціал ЗМІ як засіб висвітлення інформації в системі державних закупівель і донесення її до широких верств населення України і світу. Разом із тим потрібно використовувати додаткові інформаційні ресурси, найпотужнішим серед яких стали соціальні мережі в Інтернеті, які мають посилити антикорупційний потенціал ЗМІ, а також активізувати громадянську позицію населення. При цьому завдяки відсутності недоліків, притаманних ЗМІ, соціальні мережі сприяти-

муть професійній незалежності редакторів і журналістів.

Дієвим антикорупційним запобіжником вбачається система рекомендацій кандидатів на посади державних службовців, які приймають рішення у системі державних закупівель в інтересах оборони. Необхідною умовою призначення на таку посаду слід ввести отримання письмових рекомендацій від трьох авторитетних у цій сфері людей або публічних діячів. Такі рекомендації оприлюднюються, і надалі рекомендувачі є відповідальними за їхню діяльність – як мінімум репутаційно та політично.

Запропонований вплив громадських організацій у протидії корупції в системі державних закупівель в інтересах оборони може бути ефективним лише за умови максимально можливої прозорості таких закупівель і співпраці із засобами масової інформації.

У подальших дослідженнях в цій сфері пропонується розробити: форму організації громадських організацій, що протидіють корупції; перелік критеріїв, за якими будуть визначатися ознаки отримання державними службовцями неправомірної вигоди через корупційні діяння; порядок звільнення державних службовців, які не відповідають стандартам доброчесності за встановленими критеріями; систему надання рекомендацій кандидатам на посади державних службовців; форму взаємодії Міністерства оборони України, засобів масової інформації, громадських організацій та відповідних органів Групи держав проти корупції (GRECO).

Список використаних джерел:

1. Про національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки: Указ Президента України від 21 жовтня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
2. Волянська О.В. Антикорупційний потенціал громадянського суспільства в Україні та чинники, що його зумовлюють / О.В. Волянська // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – 2014. – Вип. 20. – С. 212–220 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mtpsa_2014_20_37
3. Corruption Perceptions Index 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 8 серпня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>
5. The Government Defence Anti-Corruption Index [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://government.defenceindex.org/#close>
6. *Born Hans, Marina Caparini and Philipp Fulri (eds.). // Security Sector Reform and Democracy in Transitional Societies, Nomos, Baden-Baden, 2003.*
7. Стратегічний оборонний бюлетень України: введений в дію Указом Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>
8. *Прохоренко О.Я.* Протидія корупційним проявам в зарубіжних країнах та адаптація їх досвіду в Україні / О.Я. Прохоренко // Вісник УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 391–395.
9. *Neidhardt F.* The Public as a Communication System / F. Neidhardt // Public Understanding of Science. – 1994. – № 2(4). – Р. 339–350.
10. Доповідь міжнародної недержавної організації «Reporters sans frontiers» за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rsf.org>
11. Щоби боротися з корупцією, ЗМІ мають перестати бути корумпованими / Лілія Зінченко // Інтернет-видання «Детектор-медіа». – 2017. – 13 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/production/article/127907/2017-07-13-shchobi-borotisyia-z-koruptsieyu-zmi-mayut-perestati-buti-korumpovanimi/>
12. Масс-медиа, сектор безопасности и управление. Роль новостных средств массовой информации в контроле и подотчетности сектора безопасности: науч. пособие / под ред. М. Капарини. – К., 2005. – 262 с.
13. *Журавський В.С.* Корупція в Україні – не політика: моногр. / В.С. Журавський, М.І. Михальченко, О.М. Михальченко. – К.: Фенікс, 2007. – 408 с.
14. Правосвідомість і правова культура як базові чинники державотворчого процесу в Україні: моногр. / Л.М. Герасіна, О.Г. Данильян, О.П. Дзьобань та ін. – Х.: Право, 2009. – 352 с.
15. *Степаненко В.* Громадянське суспільство як дискурс та соціальний нормативний порядок в соціології Джеффри Александера: практичні імплікації теорії / В. Степаненко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2006. – № 2. – С. 5–8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://i-soc.com.ua/journal/01_Stepanenko
16. Постанова Верховної Ради України від 1 липня 1992 року № 2526-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T252600.html



**Віктор ДИХАНОВСЬКИЙ,
Сергій МИРОНЮК,
Віталій ПАЗИНІЧ**

РОЛЬ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В ІНТЕРЕСАХ ОБОРОНИ

Зазначено, що корупція в Україні набула ознак системного явища, що зменшує кількісні й якісні показники закупленого озброєння та військової техніки. Пропонується активніше використовувати антикорупційний потенціал громадянського суспільства, а саме – впливати на державних службовців, які не відповідають стандартам доброчесності. Громадські організації з подібними повноваженнями повинні формуватися опозиційними політичними силами і мають бути підзвітними лише відповідним органам GRECO.

Ключові слова: державні закупівлі в інтересах оборони; антикорупційний потенціал; громадянське суспільство.

Виктор ДЫХАНОВСКИЙ,
Сергей МИРОНЮК,
Виталий ПАЗЫНИЧ

РОЛЬ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В ИНТЕРЕСАХ ОБОРОНЫ

Указано, что коррупция в Украине стала системным явлением, что ухудшает количественные и качественные показатели закупленного вооружения и военной техники. Предлагается активнее использовать антикоррупционный потенциал гражданского общества, а именно – влиять на государственных служащих, которые не соответствуют стандартам добропорядочности. Гражданские организации с подобными полномочиями должны формироваться оппозиционными политическими силами и быть подотчетными только соответствующим органам GRECO.

Ключевые слова: государственные закупки в интересах обороны; антикоррупционный потенциал; гражданское общество.

Viktor DYKHANOVSKYI,
Serhii MYRONIUK,
Vitalii PAZYNICH

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN THE CORRUPTION COMBATING IN THE SYSTEM OF PUBLIC PROCUREMENT ON THE INTERESTS OF THE DEFENSE PURPOSES

The article shows that corruption in Ukraine has signs of a systemic phenomenon that reduces the quantitative and qualitative indicators of purchased weapons and military equipment. It is proposed to more actively involve the anti-corruption potential of civil society through its impact on public officers who do not meet the standards of integrity. Non-government organizations with similar powers should be formed by oppositional political forces and be accountable only to the appropriate bodies of GRECO.

Keywords: state procurement in defense purposes; anti-corruption potential; civil society.





Ірина ШОПІНА

професор кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
uaftp@ukr.net



Сергій ТАРАСОВ

начальник науково-дослідного відділу
Центрального науково-дослідного інституту
Збройних Сил України
serhii.tarasov@ukr.net

УДК 342.951

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА БОЄЗДАТНІСТЬ ВІЙСЬКОВИХ ЧАСТИН ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Сьогодні максимальна реалізація Збройними Силами України своїх бойових можливостей та виконання завдань за призначенням потребують значних матеріально-технічних ресурсів, підвищеної готовності озброєння і військової техніки, укомплектованості навченим особовим складом та високого рівня його морально-психологічного стану. Однак за результатами проведеної в межах комплексного огляду сектору безпеки і оборони оцінки стану воєнної безпеки держави, а також набутого досвіду участі Збройних Сил України у антитерористичній операції, було встановлено, що однією з проблем функціонування сил оборони в умовах існуючих та потенційних загроз є наявність корупційних проявів у системі забезпечення військ (сил), що знижує їх спроможність щодо виконання покладених на них завдань [1, 2].

На жаль, досвід застосування Збройних Сил України в антитерористичній операції свідчить про поширеність корупційних правопорушень, внаслідок чого знижується рівень укомплектованості озброєнням і військовою технікою, забезпеченості фінансовими і матеріально-технічними ресурсами. Крім того, прояви непотизму та протекціонізму у вирішенні кадрових питань впливають на якість укомплектованості та компетентність особового складу. Вчинення корупційних правопорушень посадовими особами призводить до створення несприятливого морально-психологічного клімату у військових частинах.

Проблеми протидії корупції протягом багатьох років привертають увагу як вітчизняних, так у зарубіжних науковців. Серед українських дослідників варто назвати праці С.М. Алфьорова, Ю.А. Ваньчик, В.Д. Гвоздецького,

В.М. Довжанина, Д.Г. Заброду, М.І. Мельника, В.Я. Настюка, М.О. Сича, Р.М. Тучака, М.І. Хавронюка, О.Н. Ярмиша, І.І. Яцків. Вказана проблематика розглядалася у роботах зарубіжних науковців Ф. Флурі, М. Паймана, Т. Тагарева та інших. Проте аналіз корупційних ризиків і їх наслідків у секторі безпеки та оборони можна знайти лише у дослідженнях міжнародної неурядової організації Transparency International. Отже, проблеми протидії корупції у Збройних Силах України ще належним чином не висвітлені на теоретико-методологічному рівні.

Метою статті є визначення особливостей корупційних ризиків, які негативно впливають на боєздатність військових частин Збройних Сил України.

Військова частина являє собою структурний елемент Збройних Сил України, сформований на основі директиви (наказу) вищого штабу (командира, командувача), який виконує завдання та функції, визначені специфікою діяльності видів Збройних Сил України, та утримується за рахунок коштів Державного бюджету України [3]. Боєздатність військових частин є основним елементом бойової готовності й характеризує можливості військ вести бойові дії та виконувати бойові задачі відповідно до їх призначення [4, с. 4]. Сучасні тенденції розвитку форм і способів ведення збройної боротьби визначають систему зовнішніх і внутрішніх факторів, які значною мірою впливають на боєздатність військових частин. Умовно, за місцем виникнення й дії, їх можна поділити на внутрішні та зовнішні. До зовнішніх належать фактори, що діють поза об'єктом, який досліджується, а до внутрішніх – фактори, які діють усередині об'єкта, що досліджується, та безпосередньо впливають на його стан. Тому в межах цього дослідження пропонується розглядати виключно внутрішні фактори, які тісно пов'язані з корупційними діями посадових осіб та впливають на боєздатність військових частин. Правові відносини, що при цьому виникають, є адміністративно-правовими за своєю сутністю, оскільки

існують у галузі публічного управління сферою безпеки і оборони, мають управлінський характер, а їх суб'єкти реалізують у своїй діяльності інтереси держави.

Вивчення проблематики протидії корупції та аналіз її поширення в адміністративно-правовій науці здійснюються із застосуванням категорії «корупційний ризик», який визначається як ймовірність виникнення корупційних діянь та їх наслідки за конкретний проміжок часу [5, с. 123], правові, організаційні та інші фактори й причини, що породжують, заохочують (стимулюють) корупцію [6, с. 8]. За критерієм сфери поширення виокремлюють зони корупційного ризику, які можуть бути загальнодержавними, регіональними або локальними [7]. Аналіз специфіки корупційних ризиків у сфері оборони [8] дає змогу виокремити чотири основні фактори впливу на боєздатність військових частин: укомплектованість особовим складом та рівень його підготовки; укомплектованість та стан озброєння і військової техніки; забезпеченість матеріально-технічними засобами та морально-психологічний стан особового складу. Розглянемо їх детальніше.

На укомплектованість особовим складом та рівень його підготовки можуть впливати корупційні діяння, пов'язані з відбором особового складу, призначенням на посади та присвоєнням військових звань, здійсненням виплат та нагород, а також під час проведення мобілізації (демобілізації). Водночас слід зазначити про корупційні ризики на етапі відбору військовослужбовців (осіб сержантського, старшинського та офіцерського складу), які приймаються на військову службу за контрактом, а також при роботі з військовослужбовцями, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, в особливий період, беруть безпосередню участь в антитерористичній операції на території держави.

Рівень укомплектованості та озброєння і військової техніки може знижуватися під впливом корупції у сфері публічних закупівель. Безумовно, Департаментом державних закупівель та постачання матеріаль-

них ресурсів Міністерства оборони України відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» з використанням електронної системи публічних закупівель ProZorro забезпечується вільний доступ усіх учасників до інформації про закупівлю, передбаченої цим Законом [9]. Разом із тим недостатньо прозорою залишається сфера, пов'язана з проведенням відновлення (ремонту) пошкодженого озброєння і військової техніки та їх утилізацією (списанням).

Забезпеченість матеріально-технічними засобами є найбільш вразливою складовою боєздатності військових частин. На неї можуть впливати отримання військовими посадовими особами неправомірної вигоди (грошових коштів або іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів, будь-яких інших вигод нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав, наявність у них потенційного або реального конфлікту інтересів, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень) [10]. Загалом у 2016 році Міністерством оборони України було попереджено втрат та збитків внаслідок виявлених фактів корупційних правопорушень на суму 67,64 млн грн [11]. Слід також зазначити, що вчинення корупційних діянь може мати місце під час отримання гуманітарної допомоги та роботи з волонтерами.

Морально-психологічний стан особового складу залежить від всіх перелічених вище складових, оскільки будь-які випадки корупції можуть негативно впливати на рівень довіри суспільства до армії, а також на загальний імідж збройних сил держави. Відомі випадки корупційних дій посадових осіб серед військовослужбовців певної військової частини можуть стати одним із факторів для створення несприятливого морально-психологічного клімату у військових частинах та подальшого зниження рівня довіри громадян до власних збройних сил.

Як справедливо зазначає Н. Федик, на жаль, корупційна злочинність має один із найвищих рівнів латентності, що не дає можливості встановити її справжні якісні та кількісні показники, а також боротись із прихованими корупційними злочинами. Як наслідок, дедалі більшого теоретичного та практичного значення набуває розроблення й застосування методів виявлення латентної корупційної злочинності [12, с. 177]. На важливість брати до уваги латентність корупції, закладаючи в основу збирання інформації про неї і її реальної оцінки опитування серед суддів, державних службовців, працівників правоохоронних органів тощо, вказують і фахівці Міністерства юстиції України [13, с. 177]. З огляду на те, що на боєздатність військових частин впливають й інші умови і фактори, виникає потреба у визначенні дольової участі впливу корупційних дій військових посадових осіб порівняно з іншими, що також впливають на боєздатність.

Дослідження експертів Оксфордського університету щодо ефективності роботи організаційних структур [14] свідчать про те, що на результативність організацій поряд з іншими чинниками негативно впливають також неправомірні дії посадових осіб. Причому питома вага корупційних факторів, що впливають на кваліфікацію персоналу організації, становить 28,4%, забезпеченість технічними засобами – 19%, забезпеченість матеріальними засобами – 33,2%, морально-психологічний стан – 24,1%.

З іншого боку, за даними експертного опитування, проведеного нами серед працівників військової прокуратури, військової служби правопорядку Збройних Сил України, департаменту внутрішнього аудиту Міністерства оборони України, а також командирів частин (підрозділів) та офіцерів логістики у квітні 2016 – лютому 2017 років було визначено, що зниження боєздатності військових частин за умови впливу на неї корупційних діянь військових посадових осіб за складовими показниками має наступний вигляд:

– укомплектованість особовим складом – 32,5%;

- укомплектованість та стан ОВТ – 20,6%;
- забезпеченість матеріально-технічними засобами – 36,9%;
- морально-психологічний стан особового складу – 26,3%.

Таким чином, за результатами проведення опитування, найбільш уразливою до корупційних ризиків є сфера забезпеченості матеріально-технічними засобами, де питома вага корупційних ризиків становить приблизно 35%. Найменш уразливою сферою є укомплектованість та стан озброєння і військової техніки з показником корупційних ризиків близько 21%.

Як слушно вказують В.Я. Настюк і В.В. Белевцева, можливість проявлення фактів корупції під час дії правового режиму проведення антитерористичної операції створює додаткові негативні фактори неможливості досягнення максимально ефективних результатів проведення такої операції [15, с. 99]. В умовах ведення бойових дій вплив корупційних ризиків може бути особливо небезпечним, що повною мірою усвідомлюється на рівні управління сектором оборони. Згідно з наказом Міністерства оборони України від 30 липня 2015 року № 374 було затверджено Антикорупційну програму Міністерства оборони України на 2015–2017 роки, основні зусилля з виконання якої зосереджувалися на створенні у вказаному Міністерстві та Збройних Силах України єдиної інтегрованої Системи роботи щодо запобігання корупції для всіх рівнів військового управління, до військової частини, державного підприємства включно. В липні 2016 року в апараті Міністерства оборони України утворено відділ з питань

запобігання та виявлення корупції, який здійснює керівництво, функціональне супроводження та забезпечує нормативно-правове наповнення системи запобігання корупції Міністерства оборони та Збройних Сил України [11]. Разом із тим роботу щодо аналізу впливу корупційних ризиків тільки розпочато, а її успішне проведення потребує наявності відповідного теоретико-методологічного підґрунтя, на підставі якого можна розробити дієву модель попередження негативного впливу корупційних ризиків на боєздатність як Збройних Сил України загалом, так і військових частин зокрема.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що передумовою створення ефективної моделі протидії корупції у Збройних Силах України є врахування корупційних ризиків, які виникають на рівні військової частини. При цьому зниження боєздатності військових частин внаслідок негативного впливу корупційних ризиків спостерігається за наступними показниками (за ступенем значущості): забезпеченість матеріально-технічними засобами; укомплектованість особовим складом; морально-психологічний стан особового складу; укомплектованість та стан озброєння і військової техніки. Предметом подальших досліджень у цьому напрямі мають стати деталізація об'єктивних і суб'єктивних факторів, які впливають на кожний показник, їх стандартизація й підготовка на цій основі спеціального нормативно-правового документа – Інструкції щодо попередження негативного впливу корупційних ризиків у військових частинах Збройних Сил України, і затвердження її на рівні наказу міністра оборони України.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 6 червня 2016 року № 240/2016 // Офіційний вісник Президента України. – 2016. – № 17. – Ст. 466.
2. Полторак С.Т. Головне завдання – підвищення обороноздатності держави / С.Т. Полторак // Наука і оборона. – 2015. – № 2. – С. 3–8.
3. Сокурєнко В.В. Теоретичне розуміння поняття «військова частина» / В.В. Сокурєнко // Юридична наука та практика: виклики сучасності: мат-ли міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (17 вересня

2015 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1070%3A100915&catid=128%3A2-0915&Itemid=158&lang=ru

4. Формалізація понять бойової готовності, бойової виучки і підготовки офіцерських кадрів та визначення їх динаміки / І.В. Біжан, В.І. Ткаченко, М.Ф. Пічугін та ін. // Збірник наукових праць ХВУ. – 2001. – № 7(37). – С. 3–7.

5. *Яцків І.І.* Деякі особливості поширення та протидії корупції / І.І. Яцків // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 1. – С. 122–125.

6. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін. – К.: Вид-во Москаленка О.М., 2009. – 196 с.

7. *Коваленко Ю.В.* Теоретико-правові основи та практичні заходи створення державного механізму протидії корупції / Ю.В. Коваленко // Наука і правоохорона. – 2009. – № 1–2. – С. 43–50.

8. *Репіло Ю.С.* Адаптація методу нечітких множин для оцінки корупційних ризиків у збройних конфліктах / Ю.С. Репіло, С.В. Тарасов // Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони. – 2016. – № 2(26). – С. 87–94.

9. Інформація про результати проведення в Міністерстві оборони України заходів щодо запобігання корупції в першому кварталі 2017 року відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 року № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zapobigannya-proyavam-korupcii>

10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

11. Антикоруційна діяльність Міністерства оборони України: звіт Міністерства оборони за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://defence-anticor.in.ua/files/files/MOD_ZVIT_2016_UKR.pdf

12. *Федик Н.* Окремі методи виявлення латентної корупційної злочинності / Н. Федик // Вісник Львівського університету. – 2016. – № 62. – С. 177–183. – Серія юридична.

13. *Анищенко А.* Стратегічні засади подолання корупції / А. Анищенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/7852>

14. *Vaughan D.* The Dark Side of Organizations: Mistake, Misconduct, and Disaster / D. Vaughan // Annual Review of Sociology. – 1999. – № 25. – Р. 271–305.

15. *Настюк В.Я.* Протидія корупції як один із засобів забезпечення ефективної антитерористичної діяльності в Україні / В.Я. Настюк, В.В. Белевцева // Питання боротьби зі злочинністю. – 2013. – Вип. 26. – С. 99–108.



**Ірина ШОПІНА,
Сергій ТАРАСОВ**

КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА БОЄЗДАТНІСТЬ ВІЙСЬКОВИХ ЧАСТИН ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Розглянуто проблеми визначення корупційних ризиків, які виникають під час функціонування військових частин Збройних Сил України. З'ясовано вплив корупційних ризиків на забезпеченість матеріально-технічними засобами; укомплектованість особовим складом; морально-психологічний стан особового складу; укомплектованість та стан озброєння і військової техніки. Обґрунтовано необхідність підготовки й затвердження Інструкції щодо попередження негативного впливу корупційних ризиків у військових частинах Збройних Сил України.

Ключові слова: корупційні ризики; публічне управління сферою безпеки і оборони; адміністративно-правові відносини; Збройні Сили України; військові частини.

КОРРУПЦИОННЫЕ РИСКИ, ВЛИЯЮЩИЕ НА БОЕСПОСОБНОСТЬ ВОИНСКИХ ЧАСТЕЙ ВООРУЖЕННЫХ СИЛ УКРАИНЫ

Рассмотрены проблемы определения коррупционных рисков, возникающих при функционировании воинских частей Вооруженных Сил Украины. Выяснено влияние коррупционных рисков на обеспеченность материально-техническими средствами; укомплектованность личным составом; морально-психологическое состояние личного состава; укомплектованность и состояние вооружения и военной техники. Обоснована необходимость подготовки и утверждения Инструкции по предупреждению негативного воздействия коррупционных рисков в воинских частях Вооруженных Сил Украины.

Ключевые слова: коррупционные риски; публичное управление сферой безопасности и обороны; административно-правовые отношения; Вооруженные Силы Украины; воинские части.

Iryna SHOPINA,
Serhii TARASOV

CORRUPTION RISKS INFLUENCING THE SATISFACTION OF MILITARY UNITS OF THE ARMED FORCES OF UKRAINE

Problems of definition of the corruption risks arising at functioning of military units of Armed forces of Ukraine are considered. The influence of corruption risks has been determined in the following spheres: the availability of material and technical resources; force alignment; moral and psychological condition of personnel; completeness and condition of weapons and military equipment. The necessity of preparation and approval of the Instruction on prevention of negative impact of corruption risks in military units of the Armed Forces of Ukraine is substantiated.

Keywords: corruption risks; public administration in the security and defense sector; administrative and legal relations; the Armed Forces of Ukraine; military units.



АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ

Оксана КВАША

провідний науковий співробітник
відділу проблем кримінального права,
кримінології та судоустрою Інституту держави
і права ім. В.М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор
okvasha@bigmir.net



УДК 343.237+343.352

КОРУПЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Сучасний етап розвитку кримінально-правової політики України у сфері протидії корупції характеризується доповненням Кримінального кодексу України новими статтями, внесенням змін до чинних статей, заміною усталених понять, які використовуються у законі, а також приведенням національного законодавства у відповідність із міжнародними стандартами. Протидія корупції є одним із пріоритетних напрямів діяльності системи кримінальної юстиції як в Україні, так і світі загалом. Вчені констатують, що модель спеціалізованих антикорупційних органів найбільше поширена у країнах Західної Європи. Наприклад, у Норвегії діє Норвезьке національне управління з розслідування і кримінального переслідування злочинів у сфері економіки та навколишнього середовища, Бельгії – Центральне управління боротьби проти корупції, Іспанії – Спеціальна прокурорська служба з припинення економічних злочинів, пов'язаних із корупцією, Хорватії – Управління з припинення корупції та організованої злочинності, Угорщині – Центральне управління розслідування [1, с. 26].

Корупцію в юридичній науці часто пов'язують із службовими злочинами, проте вона має безпосередній зв'язок із організованою злочинністю. Значний внесок у вирішення цих проблем здійснили П.П. Андрушко, Л.В. Багрій-Шахматов, А.А. Бова, В.І. Борисов, О.Ю. Бусол, В.Д. Вознюк, С.Б. Гавриш, В.О. Глушков, О.О. Дудоров, З.А. Загинеї, А.Ф. Зелінський, М. І. Камлик, М.Й. Коржанський, О.М. Костенко, О.М. Литвак, Р.Л. Максимович, М.І. Мельник, Н.А. Мірошніченко, А.А. Музика, В.О. Навроцький, М.І. Панов, О.Я. Светлов, В.В. Стапис, Е.Л. Стрельцов, С.А. Тарарухін, В.Я. Тацій, І.О. Томчук, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, С.Д. Шапченко, Н.М. Ярмиш, С.С. Яценко та інші вчені.

Водночас визначення місця корупції у системі ознак організованої злочинності на етапі реформування кримінального закону досі залишається дискусійним. Дослідження окресленого питання є метою цієї статті.

Науковці констатують низьку ефективність виявлення корупційних злочинів, вчинених у *організованих формах* (за 10 місяців 2016 року було обліковано лише 25 кримінальних правопорушень, вчине-

них у складі організованих груп). Водночас прикладом належної роботи може слугувати розслідуване Головним слідчим управлінням Національної поліції кримінальне провадження за фактами *організованої корумпованої злочинної діяльності* вищого керівництва Українського центру оцінювання якості освіти за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених ч. 4 ст. 28, ч. 5 ст. 191, ч. 2 ст. 205, ч. 3 ст. 209, ч. 1 ст. 255, ч. 3 ст. 362, ст. 363, ч. 2 ст. 364, ч. 2 ст. 366 Кримінального кодексу України [2, с. 17] (тут і далі курсив мій. – О.К.). Корумповані мережі тісно пов'язані з організованою злочинністю [3, с. 42].

Все частіше дослідники корупції звертаються до проблеми організованої злочинності. Наприклад, організована злочинність визначається як умисна систематична злочинна діяльність об'єднань осіб з використанням зазвичай нелегальних або легальних комерційних структур, яка відбувається в межах різних організаційних утворень, спрямована на одержання прибутків і надприбутків за допомогою таких методів, як *корупція*, а в деяких випадках – насильство або залякування представників влади, працівників системи кримінальної юстиції, а також пересічних громадян [4, с. 277]. Історія наукових досліджень у вказаній сфері свідчить, що з 90-х років XX століття у вітчизняній юридичній науці починається опис рівнів організованої злочинності. При цьому було проаналізовано рівні організації суб'єктів, які діють у структурі цього виду злочинності, залежно від етапу формування структури та ступеня організованості. Узагальнення відомих у юридичній літературі наукових підходів дає можливість виділити три рівні структурування організованої злочинності. Перший рівень, на думку вчених, утворюють стійкі керовані об'єднання, що не мають корумпованих зв'язків (спеціалізація: розбій, грабїж, крадіжки, вимагання); другий рівень – ті ж злочинні групи, які мають *корумповані зв'язки* і внутрішню ієрархічну структуру (спеціалізація: вимагання, наркобізнес, проституція); третій – злочин-

ні організації (родини), які поєднують усі ознаки перших двох рівнів (спеціалізація: злочинний бізнес у сфері обігу наркотиків, зброї, автотранспорту, торгівля людьми) [5, с. 77].

Необхідно зазначити, що в міжнародній практиці також визнається зв'язок цих явищ. Так, ООН одним із стратегічних напрямів попередження організованої злочинності вважає дослідження проблем боротьби з корупцією. У прийнятих 1990 року восьмим Конгресом ООН «Керівних принципах для попередження організованої злочинності і боротьби з нею» вказано, що необхідною умовою розроблення програм з попередження злочинності є дослідження проблем корупції, її причин, характеру, наслідків, взаємозв'язку з організованою злочинністю і заходів по боротьбі з нею. У ст. 8 «Криміналізація корупції» Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності корупційні діяння визнаються різновидом транснаціональної організованої злочинності [6, с. 100]. Управління ООН з контролю за наркотиками і попередження злочинності в 2006 році дійшло такого висновку: «Міжнародні групи організованої злочинності часто отримують найбільшу вигоду з процесу глобалізації. Легітимний бізнес усе ще стикається в цьому процесі із законами і регулюючими положеннями у своїй країні і за кордоном. А транснаціональним злочинним синдикатам за допомогою *корупції*, шантажу і погроз вдається в повному обсязі використовувати переваги відкритих ринків і відкритого суспільства демократичних країн [7, с. 292–296].

Українські вчені вказують на використання корупції для забезпечення імунітету організованих кримінальних структур від соціального та правового контролю» [8, с. 56]. Тобто злочинна організація, перебуваючи на вищому щаблі розвитку організованої злочинності, для забезпечення зовнішньої стійкості прагне до встановлення корупційних зв'язків, які є необхідною умовою діяльності організованої злочинності.

У наукових дослідженнях простежується три методи вирішення проблеми визначен-

ня місця корупції в системі ознак організованої злочинності. Перша полягає в тому, що корупцію і організовану злочинність розглядають як близькі за змістом, однак самостійні явища: «корупція як вид злочинності тісно переплітається з іншими видами антисуспільних проявів, і насамперед з організованою злочинністю, тіньювою економікою і тероризмом...» [9, с. 147].

Другий підхід зводиться до того, що корупція розглядається як конститутивна складова організованої злочинності, а саме корупція – найважливіша ознака організованої злочинності [10, с. 188]; обов'язкова умова існування і успішного функціонування [11, с. 28]. У п. 11 постанови Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 року № 13 «Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями» зазначено, що «ознаками зовнішньої стійкості злочинної організації може бути встановлення *корупційних зв'язків* в органах влади».

Існує і третій підхід, прибічники якого виокремлюють корупцію як обов'язкову ознаку лише вищого щабля організованої злочинності. Так, О.М. Литвак стверджує, що корумповані зв'язки злочинних груп з держслужбовцями не є обов'язковою ознакою організованої злочинності, вони характеризують лише вищий її рівень... [12, с. 104]. Очевидно, слід погодитись із такою позицією науковця. Так, на думку Г.П. Жаровської, транснаціональна організована злочинність в Україні формувалася в надрах економічної злочинності, й сьогодні саме економічна складова багато в чому визначає національні особливості цієї форми злочинності. Сама ж економічна злочинність завжди орієнтувалася на корупційні зв'язки, що також сформувало сучасну корупційну складову, або, точніше, «корупційну традицію» вітчизняної транснаціональної злочинності... [13, с. 112–116].

М.Г. Вербенський констатує, що до переліків, які наводять різні дослідники, входить від трьох до чотирнадцяти ознак організованої злочинності. В окремих випадках

такі переліки включають як ознаки, що характеризують організовані злочинні формування в цілому, так і ті, які дають змогу виділити серед них такі, що мають транснаціональний характер. В інших випадках наводяться лише ознаки, які є визначальними для розмежування традиційних організованих і транснаціональних злочинних організацій. Найбільш повний набір характеристик наводить Канадська поліцейська кримінально-розвідувальна дирекція. Він включає такі ознаки та їхні стислі характеристики: *корупція* – використання незаконного впливу, експлуатація, слабкість і шантаж громадських і політичних діячів; *дисципліна* – ... *тощо* [14, с. 41].

Таким чином, погоджуючись із тезою про взаємозв'язок корупції і організованої злочинності, водночас слід констатувати автономність, самостійність цих протиправних соціально-правових явищ, які характеризуються специфічними властивостями, часом виникнення і особливостями розвитку тощо. Не всі факти корупції входять до структури організованої злочинності, недарма корупцію визнають міжгалузевим інститутом [15, с. 293]. Крім того, проста організована злочинна група нижнього рівня може існувати і без корумпованих зв'язків. Однак якісний і кількісний розвиток такої групи, перехід до вищих рівнів організованої злочинної діяльності безпосередньо залежить від набуття групою корупційної складової, а саме – збільшення кількості корупційних зв'язків і проявів. Отже, корупція якісно змінює організовану злочинність, призводить не тільки до її існування, а й укріплення позицій у суспільстві і державі, політизує її. Тому заходи протидії корупції та організованій злочинності повинні застосовуватися комплексно. Поширення корупції призводить до розвитку організованої злочинності, а якісне і кількісне зростання останньої тягне за собою збільшення числа корупційних проявів і підвищення їх небезпечності.

Слід зазначити, що кримінально-правова протидія корупції за останні роки суттєво вдосконалилася, проте правові засади про-

тидії організованих злочинності потребують змін (Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» ще від 1993 року).

Поняття організованої злочинності і корупції тісно пов'язані також із інститутом співучасті у злочині. У КК України не закріплено ні поняття корупції, ні організованої злочинності. Основою кримінально-правової протидії як корупції, так і організованих злочинності є норми інституту співучасті у злочині.

Доволі точно відображає сутність і специфіку аналізованих злочинних діянь поняття «необхідна співучасть». Останнє узгоджується із концепцією рольового розподілу діянь, вини та відповідальності, яка ґрунтується на положенні, що саме завдання здійснення спільної діяльності формує вимоги необхідного рольового розподілу серед учасників злочину. Корупційні злочини у вітчизняному виданні за 2017 рік «Велика українська юридична енциклопедія: у 20 томах» визначено як злочини, що полягають у використанні особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, наданих їм службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей у корисливих або інших особистих інтересах, інтересах третіх осіб, наданні таким особам неправомірної вигоди, а також у приховуванні чи потуранні вказаним діям. М.І. Мельник поділяє корупційні злочини на безумовно корупційні та умовно корупційні. До першої групи вчений відносить і злочин, передбачений ст. 368 КК України [16, с. 452–453]. Цей корупційний злочин – специфічний прояв, особливий випадок необхідної співучасті. Надання-одержання неправомірної вигоди є за своєю соціально-правовою природою єдиним і неподільним суспільно небезпечним діянням, закріпленим у кримінальному законі у двох складах (зважаючи на особливості суб'єктів вчинення злочинів), тому це особливий випадок необхідної співучасті. Слід погодитись із Д.Г. Михайленком у тому, що «ігнорування соціальної природи при кримінально-правовому до-

слідженні *явища* негативно відображається на результатах такого дослідження, не дає змоги виявити його характерні особливості, що зумовлює неповноту та недостатню аргументованість висновків» [17, с. 22–23]. Надання-одержання неправомірної вигоди в об'єктивній дійсності є взаємопов'язаними елементами корупції як соціально-правового явища. І надання неправомірної вигоди, і її одержання є необхідними складовими вчинення конкретного акту корупції. Незважаючи на відокремлене розташування цих складів у КК України, вони утворюють нерозривну єдність, що підтверджується *єдністю* трьох елементів складу злочину – об'єкта посягання, об'єктивної сторони (момент закінчення), суб'єктивної сторони (зміст умислу). Відмінним у цих складах є лише суб'єкт злочину (ст. 368 КК України – спеціальний, ст. 369 КК України – загальний). Водночас без досягнення єдності злочинного наміру цих двох суб'єктів не є можливим вчинення акту корупції – надання-одержання неправомірної вигоди. Саме з цих міркувань слід застосовувати поняття «надання-одержання неправомірної вигоди» (на противагу застосуванню двох понять окремо «надання неправомірної вигоди» та «одержання неправомірної вигоди», що не відображає сутності двостороннього єдиного злочину). Необхідна співучасть у цьому випадку охоплюється не однією статтею, як у разі створення злочинної організації, а двома – ст. 368 і ст. 369 КК України. І в цьому полягає специфіка вказаного виду корупційних злочинів. Наголошуємо, що коли йдеться про необхідну співучасть, то підвищена суспільна небезпечність таких дій врахована законодавцем під час конструювання основного складу злочину.

Таким чином, основою кримінально-правової протидії як корупції, так і організованих злочинності є норми інституту співучасті у злочині. На підставі викладеного вище вважаємо за доцільне використовувати поняття «надання-одержання неправомірної вигоди», яке відображає сутність цього подвійного єдиного корупційно-

го злочину. Надання-одержання неправомірної вигоди як двоєдиний *корупційний злочин* являє собою обов'язкову спільну діяльність двох суб'єктів, кожен з яких виконує певну частину об'єктивної сторони надання-одержання неправомірної вигоди. Надання-одержання неправомірної вигоди за своєю соціально-правовою природою є «необхідною співучастю», передбачає рольовий розподіл, оскільки ні одержання неправомірної вигоди неможливе без її надання, ні надання такої вигоди неможливе без її одержання.

В Україні поступово вдосконалюється кримінально-правова база протидії організованих злочинності і корупції, однак антикорупційні заходи, що тривають в державі, можуть бути ефективними лише за умов тісної співпраці всіх суб'єктів кримінальної юстиції. У цьому сенсі важливим завданням є розроблення науково обґрунтованого механізму взаємодії правоохоронних органів у протидії корупції та організованих злочинності, шляхів удосконалення її правового регулювання відповідно до вимог практики та міжнародних стандартів.

Список використаних джерел:

1. Гречанюк Р.В. Модель спеціальних антикорупційних органів України / Р.В. Гречанюк // Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 29 листопада 2016 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. – С. 25–28.
2. Вакуленко О.Ф. Правові позиції під час розслідування корупційних злочинів / О.Ф. Вакуленко // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 грудня 2016 року). – [ред. кол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін.]. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 17–19.
3. Джу́жа О.М. Запобігання формуванню глобальної корупційної мережі в Україні / О.М. Джу́жа, А.А. Небітов // Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 9 грудня 2016 року). – [ред. кол.: В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін.]. – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2016. – С. 42–45.
4. Українська кримінологічна енциклопедія / за заг. ред. В.В. Чернея, В.В. Сокурєнка. – Х. – К.: Хар. нац. ун-т внутр. справ; Нац. акад. внутр. справ, 2017. – 804 с.
5. Кримінологія. Спеціалізований курс лекцій зі схемами (Загальна та Особлива частини): навч. посіб. / за заг. ред. О.М. Джу́жі. – К.: Атіка, 2001. – 251 с.
6. Жаровська Г.П. Глобалізація як фактор якісних змін в організованому злочинному середовищі / Г.П. Жаровська // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 292–296.
7. Андрушко П.П. Реформа українського антикорупційного законодавства у світлі міжнародно-правових зобов'язань України / П.П. Андрушко. – К.: Атіка, 2012. – 158 с.
8. Марків І. Організована злочинність: її аналіз та сучасний стан / І. Марків // Право України. – 2004. – № 6. – С. 54–57.
9. Иванова Н.А. Коррупция как угроза национальной экономике: методология, проблемы и пути решения / Н.А. Иванова // Актуальные проблемы борьбы с преступностью. – Нальчик: Эль-Фа, 2007. – Т. 3. – С. 146–154.
10. Кримінологія. Підручник. Практикум / В.С. Ковальський, О.М. Костенко, Г.С. Семаков та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2017. – 344 с.
11. Закалюк А.П. Нормативне визначення організованої злочинної діяльності: теоретичне та практичне значення / А.П. Закалюк // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2001. – № 4. – С. 20–28.
12. Литвак О. Протидія організованим злочинностям / О. Литвак // Право України. – 2004. – № 4. – С. 103–107.
13. Жаровська Г.П. Економічна протиправна діяльність як фактор транснаціональної організованої злочинності в Україні / Г.П. Жаровська // Науковий вісник Херсонського державного університету: зб. наук. пр. – 2014. – Вип. 6-1. – Т. 3. – Херсон: Херсон. держ. ун-т, 2014. – С. 112–116. – (Серія «Юридичні науки»).
14. Вербенський М.Г. Транснаціональна злочинність: кримінологічна характеристика та шляхи запобігання: дис. ... д-ра юрид. наук / М.Г. Вербенський. – Дніпропетровськ, 2010. – 503 с.

15. Цитряк В.Я. Проблемні питання визначення поняття корупції / В.Я. Цитряк // Кримінологія в Україні та протидія злочинності: зб. наук. статей (за ред. М.П. Орзіха, В.М. Дьоміна; Б-ка журналу «Юридичний вісник»). – Одеса: Фенікс, 2008. – С. 291–296.

16. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. – Х.: Право, 2016. – Т. 17: Кримінальне право / редкол. В.Я. Тацій (голова), В.І. Борисов (заст. голови) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2017. – 1064 с.

17. Михайленко Д.Г. Підстави кримінальної відповідальності за хабарництво (давання та одержання хабара): дис. ... канд. юрид. наук. / Д.Г. Михайленко. – Одеса, 2009. – 264 с.

Оксана КВАША

КОРУПЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ

Розглянуто проблему співвідношення корупції та організованої злочинності. Підтримано наукову позицію про корупцію як обов'язкову ознаку вищого рівня організованої злочинності.

Ключові слова: корупція; корупційний злочин; організована злочинність; неправомірна вигода; необхідна співучасть.

Оксана КВАША

КОРУПЦИЯ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ

Рассмотрена проблема соотношения коррупции и организованной преступности. Поддержана научная позиция о коррупции как обязательном признаке наивысшего уровня организованной преступности.

Ключевые слова: коррупция; коррупционное преступление; организованная преступность; неправомерная выгода; необходимое соучастие.

Oksana KVASHA

CORRUPTION AS AN ELEMENT OF THE ORGANIZED CRIME

The problem of correlation between corruption and organized crime is considered. Supported scientific position on corruption as a compulsory sign of a higher level of organized crime.

Keywords: corruption; corrupt crime; organized crime; unlawful benefit; necessary complicity.



Світлана КЛІМОВА

доцент кафедри права та європейської інтеграції
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України,
кандидат наук з державного управління, доцент,
здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук кафедри
адміністративного права та адміністративної діяльності
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
svitlana@dergachi.net



УДК 342.6:342.951

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «КОРУПЦІЯ» ТА «ЛЕГАЛІЗАЦІЯ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ»

Корупція в Україні перетворилася на одну із загроз національній безпеці. Вплив корупції на українське суспільство і державу має комплексний та системний характер, зокрема йдеться про соціальні, економічні, владні, політичні та міжнародні аспекти цього впливу. Переконливим доказом зазначеного є наведені нижче положення.

1. За інформацією Верховного Суду України за перше півріччя 2017 року загальна кількість осіб, притягнутих до відповідальності за вчинення корупційних злочинів, становить 469; за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, – 903 [1].

2. Результати дослідження громадської думки, проведеного Київським міжнародним інститутом соціології, показали, що 85,5% дорослого населення України оцінює рівень корумпованості суспільства вище середнього. Лише 1,8% опитаних вважають корупцію малопоширеною або й зовсім відсутньою [2, с. 28].

Соціально-економічний розвиток України на сучасному етапі пов'язаний із вирішенням проблем боротьби з корупцією і протидією легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. Світове спів-

товариство пропонує систему принципів, покликаних полегшити відстеження, заморожування, арешт, конфіскацію та повернення активів, викрадених у результаті корупції і переміщених до інших держав [3]. Укладання Угоди про асоціацію з ЄС та повна інтеграція нашої держави з Європейським співтовариством [4] стали підґрунтям розвитку української моделі виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів. Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 4 жовтня 2014 року № 1702-VII [5] розроблено план заходів щодо подальшого розвитку стратегічного партнерства України з Європейським Союзом [6].

Організаційно-правове забезпечення протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, є пріоритетним завданням сучасної України, воно спрямоване на реалізацію розділу V Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [7]. Разом із тим несистемна та неефективна протидія легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним

шляхом, може спричинити зростання рівня корупції у державі.

Питання боротьби з корупцією були предметом дослідження О.М. Бандурки, П.Д. Біленчука, В.С. Венедиктова, З.А. Загиней, Т.Є. Кагановської, Т.В. Ковальнової, О.Л. Копиленка, М.І. Мельника, В.Т. Малайренка, В.Я. Настюка, А.В. Савченко, О.С. Семерака, С.М. Тимченка, В.П. Тихого, М.І. Хавронюка, О.Н. Ярмиша й інших учених.

Теоретичні та прикладні дослідження, присвячені питанням протидії фінансовим правопорушенням, що пов'язані з корупцією, розглянуто такими вченими, як А.М. Абрамов, Л.І. Аркуша, А.В. Бризгалін, А.Ю. Головін, М.А. Гурвич, Р.Ф. Захарова, Д.А. Костін, О.А. Лукашев, А.Г. Паль та інші.

Метою статті є здійснення правового аналізу легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, та корупції в Україні, а також з'ясування основних чинників, що впливають на ступінь ризику відмивання корупційних коштів і активів.

У нашій державі прийнято Державну програму щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки, яку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року № 265. Метою цієї Програми є створення ефективної загальнодержавної системи запобігання та протидії корупції на основі нових засад формування та реалізації антикорупційної політики. Досягнення мети Програми можливе шляхом імплементації нових засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки, затвердженої Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [8], а також належного впровадження нового базового антикорупційного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання корупції» [9].

Це законодавство визначає засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій грома-

дянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, регулює превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і приватному секторах.

У Законі України «Про запобігання корупції» розрізняється два види правопорушень корупційного спрямування (вживання цього універсального терміна пропонується А. Савченком та О. Клименко [10]), імовірно, за таким критерієм, як наявність чи відсутність у них ознак корупції: 1) корупційне правопорушення; 2) правопорушення, пов'язане з корупцією (ст. 1 «Визначення термінів»). Корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність, а правопорушення, пов'язане з корупцією, – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [9]. Отже, законодавець не надає провідного значення терміну «корупційне правопорушення», виділяючи поряд із ним суміжний – «правопорушення, пов'язане з корупцією», при цьому очевидно, що перший вид правопорушення не охоплює інший.

У свою чергу, кожен із зазначених видів правопорушень корупційного спрямування можна, на думку А. Савченка, класифікувати ще на кілька груп за таким критерієм, як вид відповідальності, котру щодо них встановлено. До корупційних правопорушень належать: кримінальне корупційне правопорушення; дисциплінарне корупційне правопорушення; цивільно-правове корупційне правопорушення. Правопорушення, пов'язане з корупцією, охоплює: кримінальне правопорушення, пов'язане з корупцією; адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією; дисциплінарне

правопорушення, пов'язане з корупцією; цивільно-правове правопорушення, пов'язане з корупцією. Із наведеного випливає, що на противагу адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (зокрема, про них ідеться у ст.ст. 172-4–172-9 глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП)), не може існувати адміністративних корупційних правопорушень. Водночас невідомими залишаються конкретні переліки окремих із названих вище видів (наприклад, законодавчо не визначено коло кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією) [11, с. 163–164].

Велика кількість корупційних правопорушень пов'язані з фінансовою сферою у нашій державі. Термін «відмивання грошей» наведено в національному законодавстві на основі Конвенції ООН проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 року [12] (Віденська конвенція) і Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року [13] (Палермська конвенція).

Відносини, що виникають у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, регулюються Законом України № 1702-VII [5], іншими законодавчими актами України, що регламентують діяльність суб'єктів фінансового моніторингу, актами Кабінету Міністрів України, а також іншими нормативно-правовими актами. У статті 4 Закону України № 1702-VII [5] встановлено, що до легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, належать будь-які дії, пов'язані із вчиненням фінансової операції чи правочину з активами, одержаними внаслідок вчинення злочину, а також вчиненням дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження таких активів чи володіння ними, прав на такі активи, джерел їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення), а так само набуттям, володінням або

використанням активів, одержаних унаслідок вчинення злочину.

У ст. 209 Кримінального кодексу України поняття злочину «легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» визначено так: «1. Вчинення фінансової операції чи правочину з коштами або іншим майном, одержаними внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів, а також вчинення дій, спрямованих на приховання чи маскуванню незаконного походження таких коштів або іншого майна чи володіння ними, прав на такі кошти або майно, джерела їх походження, місцезнаходження, переміщення, зміну їх форми (перетворення), а так само набуття, володіння або використання коштів чи іншого майна, одержаних внаслідок вчинення суспільно небезпечного протиправного діяння, що передувало легалізації (відмиванню) доходів...» [14].

Розкрадання державних активів – проблема дуже серйозна. Точну вартість активів, викрадених із країн, що розвиваються, визначити неможливо. Щорічно в результаті незаконної діяльності держави втрачають від 1 трлн дол. до 1,6 трлн дол. [15]. У країнах, що розвиваються, і країнах із перехідною економікою корумповані чиновники щорічно крадуть до 40 млрд дол. і переводять гроші за кордон.

Кошти, виведені за кордон, вкрай складно повернути. З одного боку, країни, що розвиваються, зазнають серйозних труднощів, які пов'язані з обмеженими правовими, слідчими та судовими можливостями, браком фінансових ресурсів і відсутністю політичної волі у керівництва. Усе це заважає їм вести розслідування й ініціювати кримінальне переслідування таких осіб, відстежувати, заморожувати, вилучати і повертати доходи від корупції. З цих же причин обкрадена держава не може подати міжнародний запит у країну, куди було переміщено викрадені активи, тоді як подібний запит дав би змогу владі іншої держави накласти арешт на викраде-

ні кошти. З іншого боку, країни, куди, як правило, переводять викрадені кошти, не завжди реагують на запити про безоплатну правову допомогу [16]. Тож можна зробити висновок про складність і надзвичайну важливість удосконалення у нашій державі механізму запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, як фактора, що перешкоджає зростанню рівня корупції. Успіхи у цій сфері багато в чому залежать від ступеня взаємодії держав, передусім їхніх правоохоронних органів, на регіональному і міжнародному рівнях, участі у заходах боротьби з цим негативним явищем, запроваджених у межах ООН, Радою Європи, Інтерполом, Міжнародним валютним фондом, Світовим банком.

FATF – це міжурядовий орган, який визначає стандарти та розробляє політику з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму. На сьогодні до його складу входять 33 члени: 31 країна та 1 уряд, 2 міжнародні організації, а також понад 20 спостерігачів: 5 регіональних органів FATF та понад 15 інших міжнародних організацій або органів. Процес перегляду Рекомендацій, який проводився з метою зазначеної вище перевірки, був широким, відкритим для членів FATF, не членів цієї організації, спостерігачів, фінансового та інших секторів зацікавлених сторін. Цей консультативний процес дав змогу накопичити великий обсяг інформації, яку було повністю враховано під час перегляду.

Переглянуті Сорок Рекомендацій застосовуються не тільки до відмивання грошей, а й до фінансування тероризму, і разом з Вісьмома Спеціальними Рекомендаціями з боротьби з фінансуванням тероризму створюють розширену, послідовну та вичерпну структуру заходів у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму.

FATF визнає, що країни мають різні правові та фінансові системи, а отже, не можуть вживати ідентичних заходів для досягнення спільної мети, особливо що стосується деталей. Тому Рекомендаціями встановлюється мінімум стандартів

для імплементації рішення відповідно до умов країни і конституційних рамок. Рекомендаціями охоплюються усі заходи, які повинні вживатися в межах системи кримінальної юстиції і регулятивної системи, превентивні заходи для фінансових установ та інших підприємств і сфер діяльності, а також у сфері міжнародного співробітництва.

Базові Сорок Рекомендацій FATF було розроблено у 1990 році як ініціатива щодо боротьби з протиправним використанням фінансових систем особами, які відмивають гроші, одержані від реалізації наркотиків. У 1996 році Рекомендації вперше було переглянуто з метою відображення типів відмивання грошей, які змінюються. Сорок Рекомендацій у редакції 1996 року було схвалено більш як 130 країнами і є міжнародним стандартом у сфері боротьби з відмиванням грошей.

У жовтні 2001 року FATF поширила свій мандат на питання фінансування тероризму і зробила важливий крок, підготувавши Вісім Спеціальних Рекомендацій щодо боротьби з фінансуванням тероризму. Ці Рекомендації містять комплекс заходів, метою яких є протидія фінансуванню терористичних актів та терористичних організацій, і доповнюють Сорок Рекомендацій [17].

Сьогодні FATF надає великого значення боротьбі з корупцією: корупція може призвести до катастрофічних наслідків у економічному розвитку, боротьбі з організованою злочинністю, знижує рівень поваги до закону та ефективного управління.

Група G20 закликала FATF вирішити проблему корупції в межах своєї роботи у боротьбі з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Рекомендації FATF було спрямовано на боротьбу з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, проте, коли вони ефективно реалізуються, то також можуть допомогти у боротьбі з корупцією шляхом:

- забезпечення цілісності державного сектору;
- захисту установ приватного сектору від зловживань;

– підвищення рівня прозорості фінансової системи;

– сприяння виявленню, розслідуванню та переслідуванню корупції та відмивання грошей, а також відшкодуванню викрадених активів [18].

Наукову і практичну цінність становлять чинники, що впливають на ступінь ризику відмивання корупційних коштів і активів. Стисло їх можна перерахувати так: 1) приховування власності публічних службовців і джерел корупційних доходів [19, с. 25]; 2) організаційна структура юридичних осіб. Проста процедура створення і ліквідації юридичних осіб або організацій у деяких юрисдикціях збільшує можливість доступу до цих структур і ризик зловживання зазначеними організаціями. Ризик відмивання грошей, отриманих з використанням корупційних схем, збільшується у тих випадках, коли юридичні особи або організації мають невинуватно складну багатоступеневу структуру. Цей ризик зростає при використанні багаторівневих структур із безліччю юрисдикцій [19, с. 26]; 3) залучення неприбуткових організацій та осіб відповідних професій. Підставні особи – свідомо чи несвідомо – використовуються у механізмі відмивання грошей, отриманих із застосуванням корупційних схем, у силу їхньої здатності сформувати складні юридичні структури, успішно проводити операції й уникати викриття [19, с. 26–27]; 4) використання готівкових коштів [19, с. 27]; 5) контроль корумпованими юридичними особами фінансових організацій та публічних компаній [19, с. 28]; 6) недостатній обмін інформацією між країнами [19, с. 30]; 7) юрисдикційні ризики [19, с. 30].

Таким чином, за висновками міжнародних організацій, корупція та легалізація (відмивання) грошей пов'язані між собою [18]. Ці терміни використовуються у концепції боротьби з корупцією у всьому світі. Корупційні правопорушення, наприклад, в Україні – це прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою або незаконне збагачення, зазвичай вчиняються з метою отримання особистої вигоди. Легалізація (відмивання) грошей у загальному значенні – це процес приховування незаконних доходів (часто корупційних доходів), отриманих в результаті злочинної діяльності.

Основним елементом у боротьбі з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму є необхідність моніторингу систем країн на предмет їхньої відповідності вимогам міжнародних стандартів. Взаємна оцінка, проведена FATF та відповідними регіональними організаціями стосовно розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей, а також оцінки, проведені Міжнародним валютним фондом та Світовим банком, є надзвичайно необхідними для забезпечення ефективної імплементації Рекомендацій FATF всіма країнами [17]. Розробка рекомендацій для боротьби з корупцією та відмиванням грошей в Україні має ґрунтуватися на:

– положеннях Конвенції ООН проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 року та Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 року;

– чинниках, що впливають на ступінь ризику відмивання корупційних коштів і активів.

Список використаних джерел:

1. Стан протидії корупції в Україні за перше півріччя 2017 року: інформація Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/566ed8a073eeda28c2258175004d6bc4/\\$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/566ed8a073eeda28c2258175004d6bc4/$FILE/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%B9_%D0%B7%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA.pdf)

2. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007, 2009, 2011 та 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kiis.com.ua/materials/pr/20161602_corruption/Corruption%20in%20Ukraine%202015%20UKR.pdf
3. United Nations Convention against Corruption. Retrieved from: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>
4. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 року // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – С. 83.
5. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1702-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 50–51. – Ст. 2057.
6. Про затвердження плану заходів на 2016 рік із запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року № 103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248859050>
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції ООН від 31 жовтня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
9. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
10. Савченко А. Питання національної моделі спеціальних антикорупційних органів / А. Савченко, О. Клименко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 4. – С.136–153.
11. Савченко А.В. Класифікація правопорушень корупційного спрямування / А.В. Савченко // Державна служба в Україні: досвід, проблеми, перспективи: мат-ли Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Київ, 24 червня 2015 року) / за заг. ред. професорів Ю.В. Ковбасюка і В.Л. Федоренка. – К.: Ліра-К, 2015. – С. 162–167.
12. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин: міжнародний документ ООН від 20 грудня 1988 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_096
13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: Міжнародний документ ООН від 15 листопада 2000 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_789
14. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/paran1415#n1415>
15. UNODC and The World Bank, «Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan» (World Bank, Washington, DC, 2007), p. 10.
16. Гринберг Т. Возврат похищенных активов: Руководство по конфискации активов неуголовного производства / Т. Гринберг, Л. Сэмюэль, В. Грант, Л. Грей; пер. с англ. – М.: Альпина Паблишерз, 2010. – 356 с.
17. Сорок Рекомендацій Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF): FATF, Кабінет Міністрів України; Рекомендації, Міжнародний документ від 25 вересня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835_001
18. Topic: Corruption [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.fatf-gafi.org/publications/corruption/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/corruption/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))
19. Лучшие практики применения Рекомендаций ФАТФ в борьбе с коррупцией: октябрь 2013. – 52 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurasiangroup.org/ru/page_1469529642_4.php



Світлана КЛИМОВА

СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «КОРУПЦІЯ» ТА «ЛЕГАЛІЗАЦІЯ (ВІДМИВАННЯ) ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ»

Статтю присвячено проблемам боротьби з корупцією та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Проаналізовано чинники, що впливають на ступінь ризику відмивання корупційних коштів і активів. Зроблено висновок, що корупція та легалізація (відмивання) грошей пов'язані між собою; ці терміни використовуються у концепції боротьби з корупцією у всьому світі.

Ключові слова: корупція; корупційні правопорушення; легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом; FATF.

Светлана КЛИМОВА

СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ «КОРРУПЦИЯ» И «ЛЕГАЛИЗАЦИЯ (ОТМЫВАНИЕ) ДОХОДОВ, ПОЛУЧЕННЫХ ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ»

Статья посвящена проблемам борьбы с коррупцией и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем. Проанализированы факторы, влияющие на степень риска отмывания коррупционных средств и активов. Сделан вывод о том, что коррупция и легализация (отмывание) денег связаны между собой; эти термины используются в концепции борьбы с коррупцией во всем мире.

Ключевые слова: коррупция; коррупционные правонарушения; легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем; FATF.

Svitlana KLIMOVA

CORRELATION BETWEEN THE CONCEPTS OF «CORRUPTION» AND «LEGALIZATION (LAUNDERING) OF PROCEEDS FROM CRIME»

The article is devoted to the problems of fighting corruption and combating the legalization (laundering) of proceeds from crime. The factors influencing the degree of risk of money laundering and corruption are analyzed. It is concluded that corruption and legalization (money laundering) are linked; these terms are used in the concept of fighting corruption around the world

Keywords: corruption; corruption offenses; legalization (laundering) of proceeds from crime; FATF.





Оксана КОВТУН

слідчий слідчого відділу
 Коломацького відділення поліції
 Валківського відділу поліції
 Головного управління Національної поліції
 в Харківській області,
 аспірант НДІВПЗ імені академіка
 В.В. Сташиса Національної академії
 правових наук України

УДК 343. 352

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВИМАГАННЯ, ВЧИНЕНЕ ОРГАНІЗОВАНОЮ ГРУПОЮ, ТА ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ, ПОЄДНАНІ З ВИМАГАННЯМ

У кримінальному праві нерідко виникають ситуації, коли дві або навіть більше норм регулюють подібні правовідносини, або випадки, коли вчинене діяння підпадає одразу під дію кількох норм. Унаслідок цього відбувається взаємне «накладання норм», що призводить до часткового дублювання закону [1]. Наука називає такі ситуації або колізією, або конкуренцією норм. У Кримінальному кодексі України (КК України) ці терміни не визначені, хоча, як слушно вважає Д.М. Федоренко, їх законодавче роз'яснення і порядок вирішення таких ситуацій значно спростили б проблематику цього питання [2, с. 265], оскільки в науковій і навчальній літературі конкуренцію кримінально-правових норм називають колізією законів, вживаючи такі терміни як рівнозначні поняття [3; 4, с. 321–323].

Питаннями кримінальної відповідальності за вимагання та інші злочини проти власності й проблематикою конкуренції кримінально-правових норм займалися: Ю.В. Баулін, Л.П. Брич, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш, В.О. Глушков, С.Ф. Денисов, О.О. Дудоров, О.О. Житний, З.А. Загиней, Л.В. Іногамова-Хегай, М.В. Карчевський,

О.О. Книженко, Т.В. Корнякова, В.М. Кудрявцев, Є.В. Лашук, О.К. Марін, В.О. Навроцький, А.О. Наумов, Н.А. Орловська, М.І. Панов, О.О. Пашенко, О.П. Рябчинська, А.В. Савченко, В.Я. Тацій, В.П. Тихий, Д.М. Федоренко, В.Д. Філімонов, В.Б. Харченко, Є.В. Шевченко, Г.З. Яремко, Н.М. Ярмиш та інші вчені.

Мета статті полягає в науково обґрунтованому розгляді окремих питань кримінальної відповідальності за вимагання, вчинене організованою групою (ч. 4 ст. 189 КК України), та за вимагання в окремих корупційних злочинах.

Проаналізувавши наукову літературу, можна дійти висновку про те, що існує три позиції стосовно вирішення питання про співвідношення зазначених термінів: 1) колізія – частина конкуренції (В.П. Малков, С.Ф. Сауляк); 2) конкуренція – частина колізії (О.Ф. Черданцев, Н.О. Власенко); 3) це різні поняття, не пов'язані між собою (Б.В. Шакін, В.М. Кудрявцев, Д.М. Федоренко).

Поділяємо останню точку зору, беручи до уваги той аргумент, що в колізії перебувають норми, які суперечать одна одній, тоді як при конкуренції норм протиріччя не-

має, вчиняється один злочин, ознаки якого одночасно передбачені двома або навіть більшою кількістю кримінально-правових норм, при цьому застосуванню підлягає лише одна норма [2, с. 266]. Колізія – завжди негативне правове явище, бо ускладнює правозастосування, а конкуренція – не завжди негативна, вона лише дещо його ускладнює, проте інколи є об'єктивно необхідною.

Конкуренція загальної і спеціальної норм. Для того, щоб вирішити проблему конкуренції загальної та спеціальної норм, треба передусім з'ясувати питання, що таке «загальне» і «спеціальне» взагалі.

Філософські категорії загального і спеціального пов'язані насамперед із тим обсягом ознак, які властиві цим поняттям. Набір останніх для поняття «загальне» передбачає таку їх кількість, яка б дозволила охопити його у цілковитій єдності і завершеному стані. Інакше кажучи, загальному повинні належати усі ознаки, котрі вирізняють ту чи іншу річ або поняття з-поміж інших понять одного рівня. Спеціальна норма обов'язково має містити всі ознаки загальної норми, водночас вона має містити і свої, специфічні ознаки, які виділяють її із загальної норми. Це можуть бути ознаки специфічного предмета, спеціального суб'єкта, потерпілого, конкретизація об'єктивної сторони шляхом зазначення способу вчинення злочину, знарядь вчинення злочину тощо [2, с. 268].

О.К. Марін, який розглядає конкуренцію загальної і спеціальної норм як ситуацію, зумовлену наявністю в кримінальному законодавстві двох норм, одна з яких є загальною (визначає певне коло діянь як злочини), інша – спеціальною (виділяє з цього кола певні діяння як самостійні злочини, спеціалізує кримінально-правове регулювання), тобто коли при кримінально-правовій оцінці одного суспільно небезпечного діяння на застосування претендують обидві ці норми [5, с. 197, 198]. Із цього визначення випливає, що спеціальне є специфічним проявом загального.

Г.З. Яремко пропонує послуговуватися поняттям «асоціація кримінально-

правових норм», на її думку, більш вдалим як з термінологічної точки зору, так і для вирішення проблеми конкуренції загальних і спеціальних норм. Вона вважає такий підхід більш виправданим і таким, що підтримується іншими теоретиками права [6, с. 134–136]. Слід зауважити, ще у 70-ті роки минулого століття С.С. Алексєєв висловив думку про існування асоціацій норм [7, с. 113–116]. Норми, які утворюють асоціацію, Г.З. Яремко поділяє на такі: 1) основні (генеральні) – встановлюють загальні правила; 2) деталізуючі – дають більш точно вирішення тієї чи іншої деталі (обставини) регулювання; 3) варіантні – розраховані на регулювання відповідно до генеральної норми у специфічних ситуаціях, особливих умовах, при своєрідних варіантах конкретних обставин [6, с. 134–136]. З таким поділом, на наш погляд, можна погодитися.

Як правило, незалежно від місця розташування спеціальної норми, її мовний вираз завжди містить вказівку на наявність норми загальної. Це може бути або назва статті Особливої частини КК України, або слова «ті ж дії», «таке ж діяння» тощо [5, с. 201]. Виявити конкуренцію загальної та спеціальної норм можна лише під час кваліфікації, у процесі правозастосування [6, с. 203].

Кримінальне законодавство України передбачає відповідальність за вимагання у різних статтях, що породжує складні питання щодо кваліфікації вимагання та відмежування його від суміжних складів.

Відмежування від корупційних злочинів, що містять ознаку вимагання, слід розпочинати за родовими об'єктами. Підтримуючи визнання об'єктом злочину суспільних відносин, яким заподіюється шкода при вчиненні злочину [8; 9, с. 35–57; 10], у цій статті не буде проводитися детальний аналіз переваги наведеної точки зору та недоліки інших.

Корупція – складне соціальне явище, яке негативно впливає на всі аспекти політичного та соціально-економічного розвитку суспільства та держави. Боротьба з корупцією ґрунтується в демократичних країнах

на поєднанні профілактичних та правоохоронних заходів [11, с. 12]. У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, що ратифікована Україною 16 березня 2005 року й набрала чинності 1 січня 2006 року, корупцію визначено як прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, давання чи отримання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабар, неправомірну вигоду й можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи [12]. У Резолюції «Практичні заходи боротьби з корупцією», прийнятій на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 рік), корупція визначається як порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що виявилися в протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності [13]. У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII визначено корупцію як використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей. У свою чергу, корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [14].

Перелік корупційних злочинів передбачено у примітці ст. 45 КК України. До корупційних злочинів, що містять ознаку вимагання, належать ті, що передбачені: ч. 3

ст. 262, ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312, ч. 3 ст. 313, ч. 2 ст. 320 КК України, ч.ч. 1 ст. 357, ч.ч. 1–4 ст. 410 КК України – у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені ч. 4 ст. 354, ч.ч. 3, 4 ст. 368, ч. 4 ст. 368-3, ч. 4 ст. 368-4, ч. 3 ст. 369-2 КК України.

Так, родовим об'єктом вимагання, вчиненого організованою групою (ч. 4 ст. 189 КК України), є суспільні відносини власності; родовим об'єктом злочину, передбаченого ч. 3 ст. 262 КК України, – суспільні відносини у сфері громадської безпеки; родовим об'єктом злочинів, передбачених ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312, ч. 3 ст. 313, ч. 2 ст. 320 КК України, – суспільні відносини у сфері обігу наркотичних засобів; родовим об'єктом злочинів, передбачених ч. 4 ст. 354, ч. 1 ст. 357 КК України, – суспільні відносини у сфері авторитету органів державної влади; родовим об'єктом злочинів, передбачених ч.ч. 3, 4 ст. 368, ч. 4 ст. 368-3, ч. 4 ст. 368-4, ч. 3 ст. 369-2 КК України, – суспільні відносини у сфері службової та професійної діяльності.

Суттєво відрізняються також предмети зазначених злочинів. Предметом вимагання у *вузькому розумінні* є вогнепальна зброя (крім гладкоствольної мисливської та спортивної зброї), бойові припаси, вибухові речовини, вибухові пристрої, радіоактивні матеріали, наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги, прекурсори, обладнання, призначене для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин чи їх аналогів, документи, штампи, печатки, військове майно.

Одержання неправомірної вигоди шляхом вимагання передбачене в ч. 4 ст. 354, ч. 4 ст. 368, ч. 4 ст. 368-3, ч. 4 ст. 368-4, ч. 3 ст. 369-2 КК України. Предметом у цих нормах, на відміну від вимагання, названо неправомірну вигоду.

Дослідження кримінально-правових норм, що встановлюють відповідальність за вимагання, показує, що за своєю конструкцією вони не однакові та відмежовуються залежно від того, наскільки в конструкціях цих злочинів виражені саме ознаки ви-

магання. У зв'язку із цим Л.О. Семикіна виділила три рівні вимагання: у вузькому (ст. 189 КК України), широкому (ст.ст. 262, 308, 312, 313, 357, 410 КК України) та найбільш широкому (ст. 354 та ч. 3 ст. 368 КК України) розуміннях [15, с. 230–236]. Однак із таким поділом важко погодитися. Вимагання, навпаки, є найбільш широким поняттям по відношенню до цих злочинів, адже у кожному з них йдеться про звуження кола «вимагання» за рахунок додаткових ознак щодо суб'єкта злочину (наприклад, ст. 354 та ст. 368 КК України), предмета злочину (наприклад, ст.ст. 262, 308, 312, 313, 357, 410 КК України) або суспільно небезпечних наслідків (наприклад, ст. 357 КК України) [2, с. 271–272].

За ознаками об'єктивної сторони вимагання теж відрізняється від корупційних злочинів, що містять ознаку вимагання.

У ст.ст. 262, 308, 312, 313, 357 і 410 КК України передбачаються злочинні посягання у формі вимагання разом з іншими альтернативними діяннями (які водночас виступають тут і як способи вчинення злочину).

Аналіз диспозицій ч. 4 ст. 354, ч. 4 ст. 368, ч. 4 ст. 368-3, ч. 4 ст. 368-4, ч. 3 ст. 369-2 КК України засвідчує, що в цих злочинах вимагання вказано саме як спосіб вчинення злочину.

Погроза при вимаганні має місце тоді, коли винна особа, висловлюючи її в будь-якій формі (словами, жестами, демонстрацією зброї тощо), бажає, щоб у потерпілого склалося враження, що якщо він протидіятиме винній особі або не виконає її вимог, то ця погроза буде реалізована. Така погроза може стосуватись як потерпілого, так і його близьких родичів і завжди містить вимогу майнового характеру щодо передачі майна в майбутньому (п. 12 постанови Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 10) [16].

На погляд О.І. Дітріх, обґрунтовується неповнота визначення в об'єктивній стороні вимагання усіх проявів психічного насильства, вони не можуть зводитися лише до погрози. Запропоновано доповнити дис-

позицію ч. 1 ст. 189 КК України після слова «погроза...» формулюванням «застосування фізичного». Виключити з диспозиції ч. 1 ст. 189 КК України слово «родичами» і залишити лише формулювання «з погрозою застосування фізичного насильства над потерпілим чи його близькими» [17, с. 14]. З першою пропозицією (у ч. 1 ст. 189 КК України після слова «погроза...» додати формулювання «застосування фізичного») можна погодитися, а з другою – можна погодитися лише частково, тому що запропонований термін «близькими» відсутній у чинному законодавстві, натомість ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII містить термін «близькі особи» [14], який може бути використаний замість терміна «близькі родичі» у ч. 1 ст. 189 КК України.

У злочині, передбаченому ч. 2 ст. 320 КК України, вимагання, на думку Д.М. Федоренка, виступає як наслідок вчинення злочину, тому навряд чи можна вважати його спеціальним злочином по відношенню до вимагання [2, с. 271]. Вважаю, що фразу «...привзвели до викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів...» не слід розуміти як те, що вимагання виступає як наслідок вчинення злочину, тому що дія, яка відбувається після іншої дії, не стає від цього наслідком.

Визначення вимагання у *широкому (власному) розумінні* здійснюється за допомогою встановлення властивих йому об'єктивних і суб'єктивних ознак, що перебувають у взаємозв'язку та взаємозалежності. З огляду на це необхідно визначити головні суттєві характеристики власне вимагання (у широкому розумінні цього поняття), його структурних елементів як різновиду суспільно небезпечних діянь.

Передусім ознакою вимагання є те, що воно спрямоване проти власності, злочинець вимагає від потерпілого передати йому майно чи право на майно або вчинити будь-які дії майнового характеру. Другою ознакою вимагання є те, що воно складається з висунення вимоги щодо передачі майна, права на майно або вчинення будь-

яких дій майнового характеру, поєднаної з погрозою. Незалежно від змісту погрози злочинний вплив у разі вимагання проявляється у тому, що в адресата виникає страх за свої права, свободи та законні інтереси. Тобто об'єктивною ознакою вимагання є спрямованість на залякування однієї чи кількох осіб. Проте слід урахувати, що залякування здійснюється тільки на рівні адресата впливу. Отже, об'єктивною властивістю вимагання є пригнічення волі особи, щоб змусити її передати майно, право на майно чи вчинити будь-які дії майнового характеру. Наступною ознакою вимагання є прагнення винної особи одержати матеріальну вигоду для себе або інших осіб, спонукання до незаконного збагачення за рахунок чужого майна (права на майно, дій майнового характеру), що в науці кримінального права визнається корисливим мотивом, а саме: діяння належить до корисливих злочинів, пов'язаних із незаконним обертанням чужого майна на користь винного або інших осіб. Отже, третьою ознакою вимагання є наявність корисливого мотиву [2, с. 272].

Продовжуючи з'ясування ознак вимагання, слід зазначити, що досягнення кінцевого результату в разі вимагання здійснюється не за рахунок дій самої винної особи, а за рахунок дій тих осіб (фізичних або юридичних), яких залякують.

Розглядаючи суб'єктивну сторону вимагання, зауважимо, що корисливий мотив у ст. 189 КК України прямо не вказаний, але впливає зі змісту та є, на наш погляд, обов'язковою ознакою вимагання і не являє собою вимагання у його спеціальних складах, оскільки прагнення до заволодіння вказаними спеціальними предметами не завжди обумовлюється саме корисливим мотивом. Разом із тим прагнення заволодіти предметами, зазначеними у спеціальних складах вимагання, також часто пов'язане з корисливим мотивом, що зумовлено специфікою предмета.

Водночас такі риси вимагання, як те, що воно полягає у пригніченні волі для змушення іншої особи вчинити певні дії

(причому досягнення кінцевого результату здійснюється не за рахунок дій самої винної особи, а за рахунок дій тих осіб – фізичних або юридичних, на яких спрямовується залякувальний вплив на рівні адресата впливу), і є обов'язковими ознаками вимагання у широкому й у вузькому розумінні.

Особливістю злочинів, пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди шляхом вимагання (ч. 4 ст. 354, ч. 4 ст. 368, ч. 4 ст. 368-3, ч. 4 ст. 368-4, ч. 3 ст. 369-2 КК України) (крім останнього), є те, що вони можуть здійснюватися не лише шляхом застосування погроз, а й умисного створення службовою особою умов, за яких потерпілого змушують надати неправомірну вигоду з метою запобігання суспільно небезпечним наслідкам щодо його прав і законних інтересів.

Зміст поняття «вимагання» з погляду В.М. Киричка у ч. 3 ст. 369-2 КК України, з одного боку, та статтях 368, 368-3 та 368-4 КК України, з іншого, є різним. Сутність вимагання у складах злочинів, передбачених у ст.ст. 368, 368-3 та 368-4 КК України, полягає в тому, що службова особа або особа, яка надає публічні послуги, погрожує заподіяти шляхом використання своїх повноважень шкоду правам чи законним інтересам іншої особи, якщо та не надасть неправомірну вигоду, тобто протиправно примушує іншу особу вчинити ці дії; іншим є зміст вимагання у ч. 3 ст. 369-2 КК України [5, с. 255–260]. Запропоновано ч. 3 ст. 369-2 виключити із КК України як таку, в існуванні якої немає необхідності і яка може негативно впливати на вирішення питань про відповідальність осіб, що вчинили вимагання неправомірної вигоди (ч. 3 ст. 368 КК України) або вимагання неправомірної вигоди (ч. 4 ст. 368-3 та ч. 4 ст. 368-4 КК) [18, с. 261].

У конвенціях, ратифікованих Україною, вимагання зазначено альтернативно: 1) з прийняттям неправомірної переваги (Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, ст. 15) [19]; 2) з одержанням або прийняттям пропозиції чи обіцянкою надання неправомірної переваги (Кримі-

нальна конвенція про боротьбу з корупцією, ст. 12) [20].

За суб'єктами відмежування проводиться, по-перше, за кількісною ознакою. Вимагання, вчинене організованою групою (ч. 4 ст. 189 КК України), може бути здійснене мінімум трьома суб'єктами злочину, що впливає зі ст. 28 Кодексу. По-друге, суб'єктами багатьох корупційних злочинів, що містять ознаку вимагання (ч. 3 ст. 262, ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312, ч. 3 ст. 313, ч. 2 ст. 320 КК України, ч. 1 ст. 357, ч. 4 ст. 410 КК України), є лише службові особи, тоді як злочин, передбачений у ч. 4 ст. 189 Кодексу, можуть вчинити як службові особи (спеціальний суб'єкт), так і особи, що не є службовими (загальний суб'єкт); можливе також поєднання загального та спеціального суб'єктів, враховуючи кількісну ознаку.

Отже, вимагання (злочин, передбачений ст. 189 КК України) є загальною нормою щодо злочинів, назви яких містять вказівку на вимагання як на спосіб їх вчинення

чи альтернативну дію. З-поміж них корупційними злочинами, що містять ознаку вимагання, є такі, що передбачені: ч. 3 ст. 262 КК України (злочин у сфері громадської безпеки); ч. 3 ст. 308, ч. 3 ст. 312, ч. 3 ст. 313, ч. 2 ст. 320 КК України (злочини у сфері обігу наркотичних засобів); ч. 4 ст. 354, ч. 1 ст. 357 КК України (злочини проти авторитету органів державної влади); ч. ч. 3, 4 ст. 368, ч. 4 ст. 368-3, ч. 4 ст. 368-4, ч. 3 ст. 369-2 КК України (злочини у сфері службової та професійної діяльності); ч. 4 ст. 410 КК України (військові злочини). Ознаки об'єктивної сторони вимагання (ст. 189 КК України) є визначальними для цього поняття як загального та прояву їх в інших (спеціальних) складах. Відмежування складу вимагання від корупційних злочинів, що містять ознаку вимагання, проводиться за родовими та безпосередніми об'єктами, предметами відповідних злочинів, їх об'єктивною стороною, суб'єктивною стороною та суб'єктами.

Список використаних джерел:

1. Шакин В.Б. Конкуренция и коллизия уголовно-правовых норм / В.Б. Шакин // Сибирский юридический вестник. – 2001. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1117176>.
2. Федоренко Д.М. Вимагання: співвідношення загальної і спеціальної кримінально-правових норм / Д.М. Федоренко // Питання боротьби зі злочинністю. – 2013. – Вип. 25. – С. 265–274.
3. Тилле А.А. Время, пространство, закон. Действие советского закона во времени и пространстве / А.А. Тилле. – М.: Юридическая литература, 1965. – 201 с.
4. Ярмиш Н.М. Подолання колізії між злочинами, передбаченими ч. 2 ст. 368 та ч. 2 ст. 189 КК України / Н.М. Ярмиш // 10 років чинності Кримінального кодексу України: проблеми застосування, удосконалення та подальшої гармонізації із законодавством європейських країн: мат.-ли міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 жовтня 2011 року (редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін.). – Х.: Право, 2011. – С. 321–323.
5. Марін О.К. Конкуренція кримінально-правових норм: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / О.К. Марін; Львівський нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2001. – 232 с.
6. Яремко Г.З. Види асоціативних кримінально-правових норм-заборон / Г.З. Яремко // Основні напрями розвитку кримінального права та шляхи вдосконалення законодавства України про кримінальну відповідальність: мат.-ли міжнар. наук.-практ. конф., 11–12 жовтня 2012 року (гол. ред. В.Я. Тацій; редкол. В.І. Борисов та ін.). – Х.: Право, 2012. – С. 134–136.
7. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М.: Юридическая литература, 1975. – 264 с.
8. Глистин В.К. Проблема уголовно-правовой охраны общественных отношений (объект и квалификация преступлений). – Л.: Изд-во Ленинградского университета, 1979. – 128 с.
9. Борисов В.І. Злочини проти безпеки виробництва: поняття та види. Кримінальна відповідальність за порушення правил ядерної або радіаційної безпеки: моногр. / В.І. Борисов, О.О. Пашенко. – Х.: Видавець СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. – 224 с.
10. Тацій В.Я. Об'єкт і предмет злочину в кримінальному праві: моногр. / В.Я. Тацій. – Х.: Право, 2016. – 256 с.

11. Антикорупційні засади діяльності органів влади: наук.-практ. посіб. / С.М. Клімова, Г.С. Крайник, С.В. Ніколайчук, А.В. Роздайбіда, І.М. Трубавіна; за заг. наук. ред. А.В. Роздайбіди. – Вид. 2-ге, перероб. та допов. – Х.: Мадрид, 2014. – 364 с.
12. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: прийнята Комітетом міністрів Ради Європи 4 листопада 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_102
13. Практичні заходи боротьби з корупцією: резолюція, прийнята на VIII Конгресі ООН із запобігання злочинності (Гавана, 1990 рік) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lawua.info/bdata2/ukr2173/pg-4.htm>
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
15. Семикіна Л.О. Щодо визначення поняття вимагання / Л.О. Семикіна // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 3 (34). – С. 230–236.
16. Про судову практику у справах про злочини проти власності: постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 10 // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 12. – С. 9–16.
17. Дітріх О.І. Насильство у складах корисливих посягань на власність за кримінальним правом України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Дітріх Олена Ігорівна. – К., 2009. – 15 с.
18. Киричко В.М. Кримінальна відповідальність за корупцію / В.М. Киричко. – Х.: Право, 2013. – 424 с.
19. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції, підписана від імені України 11 грудня 2003 року, ратифікована 18 жовтня 2006 року, набрала чинності для України 1 січня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 506.
20. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (підписана від імені України 27 січня 1999 року, ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року, набрала чинності для України 1 березня 2010 року) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 15. – Ст. 717.



Оксана КОВТУН

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВИМАГАННЯ, ВЧИНЕНЕ ОРГАНІЗОВАНОЮ ГРУПОЮ, ТА ЗА КОРУПЦІЙНІ ЗЛОЧИНИ, ПОЄДНАНІ З ВИМАГАННЯМ

Досліджується питання кримінальної відповідальності за вимагання, вчинене організованою групою (ч. 4 ст. 189 КК України), та за вимагання в окремих корупційних злочинах в аспекті співвідношення загальної (вимагання, ст. 189 КК) і спеціальних кримінально-правових норм, пов'язаних із вимаганням в окремих корупційних злочинах у Кримінальному кодексі України.

Ключові слова: вимагання; корупційні злочини; організована група; склад злочину; конкуренція норм.

УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ВЫМОГАТЕЛЬСТВО, СОВЕРШЕННОЕ ОРГАНИЗОВАННОЙ ГРУППОЙ, И ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ, СОЧЕТАЮЩИЕСЯ С ВЫМОГАТЕЛЬСТВОМ

Исследуется вопрос уголовной ответственности за вымогательство, совершенное организованной группой (ч. 4 ст. 189 УК Украины), и за вымогательство в отдельных коррупционных преступлениях в аспекте соотношения общей (вымогательство, ст. 189 УК Украины) и специальных уголовно-правовых норм, связанных с вымогательством в отдельных коррупционных преступлениях в Уголовном кодексе Украины.

Ключевые слова: вымогательство; коррупционные преступления; организованная группа; состав преступления; конкуренция норм.

Oksana KOVTUN

CRIMINAL RESPONSIBILITY FOR THE EXTORTION, COMMITTED BY THE ORGANIZED GROUP, AND FOR CORRUPTION CRIMES WITH EXTORTION

The article is devoted to researching the question of criminal responsibility for extortion, committing by organized group (p. 4 art. 189 of Criminal Code of Ukraine), and for extortion in individual corruptional crimes in the aspect of correlation of general (extortion, art. 189 of Criminal Code of Ukraine), and special criminal-law norms, connected with extortion in individual corruptional crimes in Criminal Code of Ukraine.

Keywords: extortion; corruption crimes; organized group; the composition of the crime; competition of norms.





Григорій КРАЙНИК

асистент кафедри кримінального права
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
кандидат юридичних наук



Світлана КРАЙНИК

прокурор
Марганецького відділу
Нікопольської місцевої прокуратури
Дніпропетровської області

УДК 343.35 (477)

НАПРЯМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Запобігання корупції здійснюється у трьох основних напрямках: 1) усунення, нейтралізація або ослаблення дії факторів корупції; 2) перешкоджання здійсненню протиправного наміру конкретної особи щодо реалізації умислу на вчинення корупційного правопорушення; 3) припинення корупційної діяльності, яка вже розпочалася. Ці напрями розглянемо в контексті загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання корупції.

В Україні питанням корупційної злочинності присвячені дисертаційні дослідження на здобуття наукового ступеня доктора наук М.І. Мельника та Є.В. Невмержицького, низка кандидатських дисертацій. З-поміж вітчизняних науковців помітний внесок у вирішення зазначених питань зробили В.І. Борисов, В.В. Голіна, Ю.В. Гродецький, К.П. Задоя, В.М. Гарашук, В.О. Глушков, О.Г. Кальман, В.М. Киричко, С.М. Клімова, В.Я. Настюк,

В.Я. Тацій, О.В. Терещук, В.І. Тютюгін, С.А. Шалгунова та інші вчені.

Ефективність запобігання та протидії корупції залежить від чотирьох головних складових: 1) наявності належної правової бази антикорупційного спрямування; 2) ефективного та повного її застосування; 3) розвитку системи громадського контролю та формування антикорупційної громадської свідомості; 4) організаційно-управлінського забезпечення антикорупційної діяльності. Усі ці складові потребують ретельної уваги та висвітлення в наукових роботах.

Метою цієї статті є дослідження окремих актуальних напрямів запобігання корупції в Україні.

Загальносоціальне запобігання корупції – це діяльність із розробки та реалізації системи заходів політичного, економічного, організаційно-управлінського, ідеологічного, культурно-виховного й іншого характе-

ру, спрямованих на створення належних засад розвитку та вдосконалення суспільних відносин на правовій основі, реалізації всіма суб'єктами своїх прав і виконання обов'язків згідно із законом, недопущення виникнення, усунення, нейтралізацію та обмеження дії соціальних передумов корупції.

Загальносоціальне запобігання корупції полягає у дії за допомогою заходів загального характеру на соціальні передумови корупції (їх усунення, нейтралізацію чи обмеження дії), що лише опосередковано справляє профілактичний вплив на чинники, які безпосередньо обумовлюють корупційні діяння.

Характер профілактичних заходів обумовлюється рівнем їх наукового обґрунтування, повнотою з'ясування факторів, що детермінують злочинність на сучасному етапі розвитку нашої держави.

Функцію загальносоціального запобігання корупції має автоматично виконувати держава у політичній, економічній, соціальній, правовій та інших сферах. Як слушно зазначає В.В. Голіна, здійснення в країні обґрунтованої політики створює необхідні економічні, соціальні, психологічні, організаційні, правові та інші передумови для ефективного спеціально-кримінологічного попередження злочинності [1, с. 126].

Провідне місце у загальносоціальному запобіганні належить заходам, спрямованим на стабілізацію політичної обстановки, реформування економічних відносин, вирішення найбільш гострих соціальних проблем, забезпечення реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина. Особливо важливі в цьому контексті незалежна судова влада й дієва реформована прокуратура.

Важливе значення для загальносоціального запобігання має активна протидія корупції з боку громадян, їх об'єднань, ЗМІ, оскільки неможливо зменшити корупційні прояви без участі громадянського суспільства.

З корупцією можна боротися, використовуючи різні заходи: суто репресивні, які

полягають у виявленні, розслідуванні та розкритті корупційних правопорушень і притягненні винних осіб до відповідальності, або превентивні, зокрема такі, як: покращення прозорості, підзвітності державних структур та доброчесності їх службовців, правового захисту громадян, поліпшення правової обізнаності, підвищення етичних стандартів у діяльності публічних службовців, просвітницька робота з населенням та окремими цільовими групами, виховання молоді з метою неприйняття корупції. Але жоден із цих заходів не буде ефективним, якщо під час їх реалізації відсутня реальна підтримка з боку суспільства. Досвід багатьох країн свідчить про те, що активність громадян, зацікавлених у подоланні корупції, становить головну передумову подолання корупції.

Саме тому участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції є запорукою успішної антикорупційної політики. Основні напрями посилення ролі інститутів громадянського суспільства у протидії корупції це:

- формування незалежної, об'єктивної журналістики, максимальне скорочення державних ЗМІ, правовий захист джерел журналістської інформації, закріплення в законі обов'язковості реагування відповідних державних органів на повідомлення ЗМІ про факти корупційних діянь;
- визначення в законі ролі та місця інституту громадянського суспільства у боротьбі з цим явищем;
- забезпечення отримання інститутами громадянського суспільства інформації, пов'язаної з діяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування;
- законодавче закріплення прав і повноважень інститутів громадянського суспільства у розбудові правової, демократичної держави [2, с. 130].

Про обов'язкову участь громадськості у подоланні корупції зазначено у Конвенції ООН проти корупції, яка була ратифікована Україною 18 жовтня 2006 року. У положеннях цієї Конвенції з-поміж іншого наголошується, що ефективна реалізація

антикорупційної політики держави має ґрунтуватися на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних та про-світницьких процедур, що може бути забезпечено винятково за умови спільної участі в цьому процесі органів влади та громадськості. Крім того, кожна держава вживає належних заходів відповідно до своїх можливостей і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права для сприяння активній участі окремих осіб і груп поза межами державного сектора, таких, як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею [3].

У статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» визначено права громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян в діяльності щодо запобігання корупції [4]. Це положення Закону створює умови для участі інститутів громадянського суспільства у реалізації громадського моніторингу за діяльністю органів державної влади, в тому числі у сфері запобігання і протидії корупції, що дасть змогу посилити можливості суспільства в сприянні зниженню рівня корупції в державі.

Крім того, в Україні є громадські об'єднання, які виконують важливу функцію контролю за діяльністю державного апарату і оперативно реагують на корупційні прояви. Наприклад, одним із найефективніших проєктів у сфері журналістських розслідувань є портал «Наші гроші», який займається викриттям зловживань у сфері державних закупівель.

Важливе значення має Рада громадського контролю при Національному антикорупційному бюро України, утворена відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України. Основні

завдання Ради громадського контролю полягають у здійсненні цивільного контролю за діяльністю Національного антикорупційного бюро України та сприянні взаємодії Національного антикорупційного бюро України з громадськими об'єднаннями, іншими інститутами громадянського суспільства у сфері протидії корупції.

Необхідним вбачається проведення цілеспрямованих інформаційних кампаній, мета яких полягає в наданні відомостей щодо загроз корупції, негативні наслідки від якої не завжди очевидні. Важливим є виховання нетерпимості до корупції, здобуття навичок протидії конкретним правопорушенням, усвідомлення власної відповідальності, що дасть змогу підвищити громадську антикорупційну активність передусім молоді.

Спеціально-кримінологічне запобігання корупції – це діяльність з розробки та реалізації системи спеціальних заходів, спрямованих на усунення, нейтралізацію, обмеження дії чинників корупції.

Спеціально-кримінологічне запобігання, на відміну від загальносоціального, має цілеспрямований на профілактику та припинення корупційних проявів характер. Саме ця ознака (цілеспрямованість) відіграє роль якісного критерію відмежування розглядуваних видів запобігання корупції. Інші відмінності між ними є не так сутнісними, як кількісними. Заходи спеціально-кримінологічного запобігання спрямовані переважно на певний вид корупційних правопорушень, тоді як заходи загальносоціального запобігання, як правило, здійснюють профілактичний вплив на весь комплекс соціальних передумов корупції, причини та умови всіх чи більшості видів корупційних правопорушень.

За своїм змістом спеціально-кримінологічні заходи запобігання корупції, як і загальносоціальні, можуть бути політичними, економічними, правовими, організаційно-управлінськими тощо. Зазвичай вони є предметом спеціалізованих чи загальних програм, пла-

нів, настанов тощо протидії корупції та злочинності.

Заходи загальносоціального і спеціально-кримінологічного характеру мають розроблятися і здійснюватися в поєднанні, в межах реалізації єдиної системи запобігання корупції. Кожен з них у профілактичній антикорупційній діяльності відіграє свою особливу роль.

Спеціально-кримінологічне запобігання має цільове спрямування на безпосередні чинники корупційних діянь і передбачає використання спеціальних кримінологічних засобів. В.В. Голіна розглядає загальносоціальне запобігання як, так би мовити, стратегію, а спеціально-кримінологічне запобігання – як тактику протидії злочинності [1, с.128].

Стосовно спеціально-кримінологічного запобігання корупції слід зазначити, що Україна зараз має доволі адекватне антикорупційне законодавство, яке за наявної політичної волі можна практично застосовувати і, таким чином, зменшувати рівень корупційних правопорушень.

Стратегію й тактику боротьби з корупцією мають визначати високий рівень нормативності, чітке законодавче врегулювання, системність заходів, наявність свідомої, а не декларативної, політичної волі лідерів держави для реалізації послідовних і дійових антикорупційних законів, стратегій і програм. Необхідним є створення такого правового поля державного апарату, яке б сприяло абсолютній недоцільності корупційних проявів через створення відповідних стимулів і встановлення суворої відповідальності [5, с. 200]. Рішуча боротьба з корупцією, заснована на праві і законі, – чинник забезпечення стабільності конституційного ладу, гарантування прав і свобод людини і громадянина, законності проведення виборчих компаній.

Підписання у червні 2014 року Угоди про асоціацію з Європейським Союзом передбачає структурні реформи у багатьох галузях господарства, зміни у плануванні й виконанні бюджету, контролю за використанням бюджетних коштів. Важливим

у цьому контексті є реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

У Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, надано визначення основних термінів, які є узгодженими з міжнародно-правовими поняттями, визначено коло осіб, на яких поширюється дія цього Закону, окреслено систему органів, що здійснюють запобігання корупції, встановлено перелік обмежень (заборон), спрямованих на мінімізацію корупційних проявів з боку осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час перебування їх на посадах та інші заходи. Крім цього, Закон визначає засади формування, моніторингу, координації впровадження антикорупційної політики, залучення інститутів та організацій громадянського суспільства, представників бізнесу до цих процесів, регулює превентивну діяльність державного механізму, спрямовану на усунення можливостей та стимулів для корупційної поведінки як у публічному, так і приватному секторах, а також передбачає утворення Національного агентства з питань запобігання корупції як ключового елемента інституційного забезпечення державної антикорупційної політики.

18 травня 2013 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Його положення спрямовані на подальше удосконалення антикорупційного законодавства. Було внесено зміни до понад 45 законів України. Зокрема, згідно із цим Законом всі корупційні правопорушення, пов'язані з отриманням неправомірної вигоди, було віднесено до злочинів. Звичайний

термін «хабар» було замінено поняттям «неправомірна вигода». З органів, які є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, виключені податкова міліція, Військова служба правопорядку у Збройних Силах України та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів.

Крім того, були врегульовані питання проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, подання публічними службовцями декларацій про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, обмеження для прийняття на роботу (службу) до органів державної влади осіб, яких раніше засуджено за вчинення злочинів або на яких протягом трьох останніх років накладалися адміністративні стягнення за вчинення корупційних правопорушень; вимог щодо запобігання конфлікту інтересів; обмежень щодо роботи близьких осіб; звільнення з роботи осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення.

13 травня 2014 року Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України». Цим законом було посилено санкції за кримінальні корупційні правопорушення, вчинені як фізичними, так і юридичними особами. Важливо, що Законом передбачено посилення гарантій захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення. Внесено зміни до Закону України «Про звернення громадян» в частині закріплення можливості повідомляти про корупційні правопорушення анонімно, а також порядку розгляду таких повідомлень.

Запроваджено зовнішній контроль за деклараціями про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Також уведено адміністративну та дисциплінарну відповідальність за подання у гада-них деклараціях недостовірних відомостей.

Основні напрями державної антикорупційної політики були викладені у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року. Антикорупційна стратегія визначає пріоритети державної антикорупційної політики до 2018 року, реалізація яких створить основу для подальших реформ у цій сфері, зокрема дасть змогу усунути одну з основних причин незадовільного стану справ у сфері антикорупційної політики в Україні, якою є фрагментарність і недосконалість законодавчої та інституційної антикорупційної інфраструктури. Реалізація цього документа на національному рівні повинна здійснюватись через виконання затверджені Кабінетом Міністрів України Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки. Належне впровадження нового базового антикорупційного законодавства, зокрема законів України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України», які створюють законодавчі підстави для кримінального переслідування найбільш небезпечних проявів корупції. Таким чином, імплементація цих базових антикорупційних актів дасть можливість сформувати систему запобігання та протидії корупції, що, в свою чергу, суттєво зменшить гостроту проблеми корупції.

В Україні створено розгалужену систему суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції. Вони поділяються на спеціально створених уповноважених суб'єктів, для яких здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції є їх основною функцією, яку вони здійснюють в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, а також загальних суб'єктів, які беруть участь у запобіганні корупції в межах виконання покладених на них інших основних функцій, і для них така діяльність не є основною (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет

Міністрів України, інші органи державної влади). Спеціально уповноваженими суб'єктами є Національне агентство з питань запобігання корупції (центральный орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику), Національна рада з питань антикорупційної політики (консультативно-дорадчий орган при Президентові України), Національне антикорупційне бюро України (державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових), Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Департамент захисту економіки як міжрегіональний орган Національної поліції, спеціальний підрозділ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

Крім того, з 1 січня 2014 року Міністерством юстиції України забезпечується оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті відомостей з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення.

Для високого рівня ефективності запобігання корупції необхідним є врахування транснаціональних аспектів цього явища, що потребують здійснення глобальних заходів, розроблених і впроваджених світовою спільнотою. Важливе значення мають положення Конвенції ООН проти корупції (2003 року), Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000 року), Конвенції ОБСЄ з боротьби з хабарництвом міжнародних державних посадовців (1997 року); Африканської конвенції про запобігання корупції та боротьбу з нею (2003 року); Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 року), Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (1999 року) [6, с. 364–365].

Також для вдосконалення існуючого механізму запобігання і протидії корупції

необхідним є вжиття низки заходів, зокрема у сфері вдосконалення законодавства щодо протиправності корупційних правопорушень доцільним є: а) усунення законодавчих вад нових кримінально-правових норм про корупційні злочини та законодавче визначення нових понять; б) чітке розмежування складів корупційних правопорушень з іншими та диференціація відповідальності за корупційні діяння; в) удосконалення застосування інших заходів кримінально-правового впливу за корупційні злочини.

У сфері кримінального судочинства: а) впровадження в кримінально-процесуальне законодавство нормативних положень, які мінімізуватимуть застосування необґрунтованої дискреції суб'єктів, що здійснюють кримінальне провадження, та забезпечать прозорість кримінальної процесуальної діяльності і передбачуваність її результатів шляхом встановлення належної процедури відомчого та судового контролю; б) чіткий розподіл повноважень суб'єктів, які приймають рішення у кримінальному судочинстві; в) забезпечення законності та обґрунтованості кримінальних процесуальних рішень; г) запровадження різних форм суспільного контролю за якістю кримінального судочинства, дотриманням прав і свобод людини у цій сфері, прийняттям рішень, що відповідають передбаченим законом вимогам, тощо.

У сфері вдосконалення законодавства, яке регламентує організацію та функціонування спеціально уповноважених органів, що здійснюють протидію корупційним правопорушенням: а) визначити правову (відомчу) основу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; б) розробляти нові й удосконалювати існуючі методики протидії корупційним правопорушенням, зокрема спрямовані на виявлення корупційних складових у роботі дозвільних, контрольно-наглядових органів; в) впроваджувати спеціалізацію прокурорів та слідчих у справах про корупційні правопорушення; г) проводити постійний аналіз діяльності спе-

ціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та розробляти за його результатами заходи щодо підвищення ефективності їх роботи.

У сфері вдосконалення законодавства, яке регламентує функціонування підрозділів з питань запобігання і виявлення корупції центральних і місцевих органів виконавчої влади: а) здійснювати координацію діяльності цих підрозділів на центральному рівні; б) ухвалити загальнодержавну програму роботи цих підрозділів; в) забезпечити прозорість їх діяльності, у зв'язку з цим оприлюднювати відповідні звіти для широкої громадськості.

Доцільним є впровадження системи моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання. Цей моніторинг мають здійснювати як уповноважені органи державної влади, так і наукові установи на підставі вивчення статистичних даних щодо результатів діяльності відповідних органів [7, с. 270].

Разом із тим запобігання корупції повинно ґрунтуватися на принципах пасіонарності, концептуальності, публічності (гласності), наявності оціночного інструментарію для визначення масштабів корупції в Україні, легітимності, законодавчої економії та наукової обґрунтованості в організації запобіжної роботи стосовно корупційних проявів.

Також нагальним є вироблення національної системи оцінювання антикорупційної політики України. Основою такої системи має бути фіксація поширеності реальних корупційних практик та їх динаміки під впливом заходів з попередження та протидії корупції.

Для реального запобігання корупції необхідно також формування чиновників за зразком європейських, а сьогодні й сингапурських або південно-кореєських. Сучасний український чиновник за своїми правосвідомістю, професіоналізмом, чесністю, етикою поведінки принципово відрізняється не тільки від свого західного колеги, а й навіть від радянського, який боявся гніву

партії та держави і вимушений був дотримуватися якихось правил.

Заходи запобігання корупції повинні мати пріоритет, однак із урахуванням сучасних викликів, які постали перед Україною, пов'язаних із зміною влади, виявленням фактів багатомільярдних розкрадань державного бюджету, першочерговим завданням є повернення доходів, незаконно здобутих внаслідок вчинення корупційних злочинів, українській державі. Як слушно зазначає В.В. Пивоваров, заходи кримінологічного впливу неможливі без законодавчої підтримки, зокрема забезпечення їх силою державного примусу через кримінально-правове врегулювання [8, с. 65].

Стосовно ж кримінально-правового реагування на корупційні (в широкому розумінні) прояви важко погодитися з В.В. Пивоваровим, що позиція сучасного українського кримінального права більше нагадує потурання корупції, ніж намагання забезпечити її заборону, оскільки із термінологічного апарату кримінального права зникає інтуїтивно зрозумілий, вироблений і, головне, соціально вагомий термін «хабар», який по суті замінено на три терміни: «незаконне збагачення», «неправомірна вигода», «підкуп». Пристосовувавши до цих термінологічних змін відомий вислів видатного українського кримінолога А.Ф. Зелінського, можна зазначити, що в термінологічних новелах вже не відчувається «кримінально-правового докору», не кажучи вже про порушення принципу термінологічної єдності в юриспруденції. Насторожує також і підхід учених та законодавця до визначення виду кримінально-правової санкції. Фактично за корупційні злочини передбачено неспіврозмірне з їх суспільною небезпечністю низьке покарання, оскільки на перше місце виходить покарання у виді штрафу замість позбавлення волі (див. санкції ст.ст. 368, 368-2, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК України). Практично розуміння класичного хабарництва і корупційних діянь переводиться у площину дивного різновиду цивільно-правового де-

лікту: «порушив – відшкодує майнові збитки, і вільний» [8, с. 65].

На наш погляд, поява нових термінів у КК України: «неправомірна вигода», «підкуп», «незаконне збагачення» є перевагою порівняно з його початковою редакцією, оскільки багато в чому відповідає положенням Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, що стала частиною національного законодавства України у 2010 році [9]. Якщо раніше термін «хабар» означав лише предмет низки злочинів, то «незаконне збагачення» є окремим корупційним злочином (ст. 368-2 КК України), а «підкуп» характеризує активну форму корупції, що полягає у пропозиції, обіцянці або наданні неправомірної вигоди службовій особі.

Питанню невідповідності КК України Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (переважно зміни, що суперечать вказаній Конвенції, були внесені після набрання ним чинності у 2001 році) присвячено окремі наукові роботи [10; 11].

Враховуючи викладене вище, вважаємо, що заходи із запобігання корупції повинні бути пріоритетними. Для вдосконалення механізму запобігання і протидії корупції доцільно впровадити *систему моніторингу ефективності антикорупційного законодавства України*. Запропоновано низку заходів у різних сферах. Зокрема, у сфері вдосконалення законодавства щодо протиправності корупцій-

них правопорушень: а) усунення законодавчих вад кримінально-правових норм про корупційні злочини; б) розмежування складів корупційних правопорушень з іншими злочинами; в) вдосконалення застосування інших заходів кримінально-правового впливу за корупційні злочини. У сфері кримінального судочинства: а) впровадження у кримінальне процесуальне законодавство України положень, які мінімізуватимуть дискрецію суб'єктів, що здійснюють кримінальне провадження; б) розподіл повноважень суб'єктів, які приймають рішення у кримінальному судочинстві; в) забезпечення законності та обґрунтованості кримінальних процесуальних рішень тощо. У сфері вдосконалення законодавства України, що регламентує організацію та функціонування спеціально уповноважених органів, які здійснюють протидію корупційним правопорушенням: а) визначити правову основу діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції; б) розробити нові й удосконалити існуючі методики протидії корупційним правопорушенням; в) впровадити спеціалізацію прокурорів та слідчих у справах про корупційні правопорушення; г) проводити постійний аналіз діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції та розробляти за його результатами заходи щодо підвищення ефективності їх роботи.

Список використаних джерел:

1. Голіна В.В. Єдність загальносоціального і спеціально-кримінологічного попередження економічної злочинності / В.В. Голіна // Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності: мат.-ли міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 15–16 грудня 1998 року). – Х., 1999. – С. 124–130.
2. Невмержицький С. Інститути громадянського суспільства у протидії корупції / С. Невмержицький // Право України. – 2008. – № 12. – С. 126–132.
3. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики: роз'яснення Міністерства юстиції України від 26 серпня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0059323-11>
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
5. Кальман О.Г. Проблеми боротьби з корупцією на сучасному етапі державотворення / О.Г. Кальман // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 1(16). – С. 197–202.
6. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: підруч. / В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Ю. Валуйська, О.В. Лисодед та ін.; за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкіна. – Х.: Право, 2014. – 513 с.

7. *Овчаренко О.М.* Огляд науково-практичного семінару «Правові та інституційні механізми протидії корупційним правопорушенням» / О.М. Овчаренко // Питання боротьби зі злочинністю: зб. наук. праць. – Х.: Право, 2012. – Вип. 24. – С. 266–272.

8. *Пивоваров В.В.* Корупція в системі економічної детермінації корпоративної злочинності / В.В. Пивоваров // Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції: зб. матеріалів наук.-практ. семінару у рамках VIII Всеукр. фестивалю науки (м. Харків, 24 квітня 2014 року); за заг. ред. В.В. Голіни. – Х.: НДІ ВПЗ імені акад. В.В. Сташиса НАПрН України, 2014. – С. 63–66.

9. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 506.

10. *Настюк В.Я.* Проблемні питання адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні / В.Я. Настюк, Г.С. Крайник // Право України. – 2015. – Вип. 12. – С. 48–57.

11. *Крайник Г.С.* Невідкладні законодавчі заходи щодо запобігання корупційним злочинам в Україні / Г.С. Крайник // Профілактика корупційних правопорушень: наук.-практ. конф. (м. Харків, 17 квітня 2015 року): зб. тез доповідей. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2015. – 357 с. – С. 130–136.



**Григорій КРАЙНИК,
Світлана КРАЙНИК**

НАПРЯМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Досліджено питання про актуальні напрями загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання корупції в Україні. Запропоновано впровадити систему моніторингу ефективності антикорупційного законодавства та забезпечення його виконання. Доцільною є низка заходів, зокрема: у сфері вдосконалення законодавства щодо протиправності корупційних правопорушень; у сфері кримінального судочинства; у сфері вдосконалення законодавства, яке регламентує організацію та функціонування спеціально уповноважених органів, що здійснюють протидію корупційним правопорушенням, та у сфері вдосконалення законодавства, яке регламентує функціонування підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції в центральних і місцевих органах виконавчої влади.

Ключові слова: корупційні злочини; корупція; запобігання корупції в Україні.

**Григорій КРАЙНИК,
Світлана КРАЙНИК**

НАПРАВЛЕНИЯ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Исследованы вопросы об актуальных направлениях общесоциального и специально-криминалистического предотвращения коррупции в Украине. Предложено внедрить систему мониторинга эффективности антикоррупционного законодательства и обеспечения

его выполнения. Целесообразным является ряд мероприятий, в частности: в сфере совершенствования законодательства о противоправности коррупционных правонарушений; в сфере уголовного судопроизводства; в сфере совершенствования законодательства, регламентирующего организацию и функционирование специально уполномоченных органов, осуществляющих противодействие коррупционным правонарушением, и в сфере совершенствования законодательства, регламентирующего функционирование подразделений по вопросам предотвращения и выявления коррупции в центральных и местных органах исполнительной власти.

Ключевые слова: коррупционные преступления; коррупция; предотвращение коррупции в Украине.

**Hryhorii KRAINYK,
Svitlana KRAINYK**

THE DIRECTIONS OF THE CORRUPTION PREVENTION IN UKRAINE

The article deals with theoretical questions of the actual directions of general social and special-criminological prevention of corruption in Ukraine. It is proposed to introduce a system for monitoring the effectiveness of anti-corruption legislation and ensuring its implementation. It is advisable to take a number of measures, in particular: in the field of improving the legislation on the unlawfulness of corruption offences; in the field of criminal justice; in the field of improvement of the legislation regulating the organization and functioning of specially authorized bodies, which carry out counteraction to corruption offences and in the field of improvement of legislation regulating the functioning of the units on the prevention and detection of corruption of central and local executive authorities.

Keywords: corruption crimes; corruption; prevention of corruption in Ukraine.





Василий МАРЧУК

директор государственного учреждения
«Научно-практический центр
проблем укрепления законности
и правопорядка Генеральной прокуратуры
Республики Беларусь»,
кандидат юридических наук, доцент
v.marchuk@tut.by

УДК 343.35

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ИНТЕРЕСОВ СЛУЖБЫ

Преступления против интересов службы, большинство из которых в законодательстве Республики Беларусь отнесено к коррупционным, всегда вызывали определенные затруднения при осуществлении процесса их квалификации. Некоторые моменты дискуссионного характера возникли, в частности, в связи с последними изменениями в Уголовном кодексе Республики Беларусь (УК Республики Беларусь). В настоящее время в правоприменительной практике наиболее часто обсуждаются следующие вопросы:

1) о форме вины как отношения к последствиям в составах злоупотреблений служебными полномочиями (ст. 424 УК Республики Беларусь), бездействия должностного лица (ст. 425 УК Республики Беларусь), превышения власти или служебных полномочий (ст. 426 УК Республики Беларусь);

2) о квалификации телесных повреждений, причиненных в результате превышения власти или служебных полномочий;

3) о возможности изменения квалификации преступления без предъявления нового обвинения;

4) о соотношении получения взятки со злоупотреблением властью или служебными полномочиями.

Целью настоящей статьи является анализ квалификации преступлений против интересов службы и разработка предложений по совершенствованию практики квалификации преступлений данной группы.

О форме вины как отношения к последствиям в составах злоупотреблений служебными полномочиями (ст. 424 УК Республики Беларусь), бездействия должностного лица (ст. 425 УК Республики Беларусь), превышения власти или служебных полномочий (ст. 426 УК Республики Беларусь)

В доктринальных источниках Республики Беларусь, разъясняющих положения ст.ст. 424–426 УК Республики Беларусь, при характеристике субъективной стороны этих преступлений однозначно считается, что они являются умышленными, и по отношению к последствиям, которые выражаются в причинении существенного вреда правоохраняемым интересам или ущерба в крупном размере, вина, соответственно, может быть только умышленной.

Однако в последнее время в практике правоприменения появилось мнение, что такое толкование является ошибочным. Вследствие этого ряд должностных лиц необоснованно уходят от уголовной ответственности.

Есть основания утверждать, что такой подход приводит к необоснованно расширительному толкованию норм УК Республики Беларусь, что противоречит закону и сложившейся многолетней практике.

Во-первых, следует вспомнить, что согласно ч. 2 ст. 3 УК Республики Беларусь нормы Кодекса подлежат строгому толкованию. Во-вторых, в период действия УК Беларуси 1960 года и во время действия УК Беларуси 1999 года юристы-практики следственно-судебной сферы по должностным преступлениям (ныне – «преступления против интересов служб») исходили из того, что неосторожным является только одно преступление – должностная (служебная) халатность. Все остальные преступления по форме вины являются умышленными. В-третьих, содержание ст.ст. 424–426 УК Республики Беларусь не дает оснований для иных интерпретаций. В ст.ст. 424 и 425 Кодекса в настоящее время обязательным признаком является корыстная или иная личная заинтересованность. А это – очевидный признак, указывающий на умышленную вину. Допускать неосторожность в коррупционных преступлениях – нелепость. Коррупция – это подкуп, это всегда сознательное поведение. Поэтому любое коррупционное преступление может быть только умышленным.

Вместе с тем никто не называет подлинную причину подобного расширительного толкования формы вины. А ларчик на проверку открывается весьма просто. Объяснением указанной инициативы явился Закон Республики Беларусь от 15 июля 2009 года № 42-З «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам уголовной ответственности и оперативно-розыскной деятельности», в соответствии с которым было существенно изменено содержание ст. 428 УК Республики Беларусь «Служебная халатность». Часть деяний этим законом была практически декриминализована. В действующей редакции ст. 428 предусматривается ответственность за «Неисполнение либо ненадлежащее исполне-

ние должностным лицом своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, повлекшие по неосторожности смерть человека либо иные тяжкие последствия, либо незаконное отчуждение или уничтожение государственного имущества, повлекшие причинение ущерба в особо крупном размере, в том числе при его разгосударствлении или приватизации». В первоначальной редакции ч. 1 ст. 428 УК Республики Беларусь было сформулировано следующее: «Неисполнение либо ненадлежащее исполнение должностным лицом своих служебных обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, повлекшие по неосторожности причинение ущерба в особо крупном размере или существенного вреда правам и законным интересам граждан либо государственным или общественным интересам».

Что произошло на практике: если в силу халатного отношения должностного лица был причинен, например, государственным интересам крупный ущерб (ранее это признавалось преступлением), то сейчас подобное поведение преступлением не является. На этой основе и возникла идея через расширительное толкование рассматриваемой нормы Кодекса создать юридическую основу для квалификации подобных ситуаций, например по ст. 425 УК Республики Беларусь, предусматривающей ответственность за бездействие власти.

Можно согласиться с тем, что редакция ст. 428 УК Республики Беларусь является крайне неудачной. Однако поступающие со стороны практических работников предложения о расширении форм вины не имеют никакого отношения к соблюдению режима законности.

О квалификации телесных повреждений, причиненных в результате превышения власти или служебных полномочий

В последнее время стал подвергаться критике практических работников п. 14 постановления Пленума Верховного Суда от 16 декабря 2004 года № 12 «О судебной

практике по делам о преступлениях против интересов служб», который содержит следующие правовоположения: «Разъяснить судам, что причинение в результате превышения власти или служебных полномочий умышленного тяжкого телесного повреждения или совершение убийства должно квалифицироваться по совокупности как превышение власти или служебных полномочий и соответствующие преступления против жизни и здоровья (ч.ч. 1–3 ст. 147 или ч.ч. 1, 2 ст. 139 УК Республики Беларусь). Умышленное нанесение телесных повреждений иной тяжести, истязание, а также неосторожное причинение телесных повреждений или смерти вследствие насилия охватываются ч. 3 ст. 426 УК» [1].

Практические работники стали высказывать мнение о том, что данное разъяснение является ошибочным и противоречит ч. 1 примечаний к главе 35 УК Республики Беларусь, в которой закреплено следующее правило квалификации преступлений: «Должностное лицо, которое использовало свои властные или иные служебные полномочия (курсив мой.— В.М.) для совершения преступления, не названного в настоящей главе, несет ответственность по совокупности преступлений. При этом совершение такого преступления признается существенным вредом, предусмотренным статьями настоящей главы. Правило о совокупности преступлений не применяется, если совершение должностным лицом преступления предусмотрено в качестве признака иного преступления».

Исходя из этого положения делается вывод о том, что поскольку ответственность за виновное причинение телесных повреждений предусмотрена в другой главе, то согласно ч. 1 примечаний к главе 35 УК Республики Беларусь результаты насильственного превышения власти, независимо от степени их тяжести, должны всегда квалифицироваться по совокупности: ч. 3 ст. 426 УК «Превышение власти или служебных полномочий, сопряженное с насилием» и статье УК Республики Беларусь, предусматривающей ответственность за

соответствующее преступление против здоровья.

Представляется, что данное предложение построено на подмене понятий. В ч. 1 примечаний к главе 35 УК Республики Беларусь идет речь об использовании должностным лицом при совершении преступления «своих властных или иных служебных полномочий». То есть имеется в виду совершение иного преступления – злоупотребления служебными полномочиями (ст. 424 УК Республики Беларусь). Но в рассматриваемой уголовно-правовой ситуации имеет место не злоупотребление служебными полномочиями, а превышение служебных полномочий (ст. 426 УК Республики Беларусь). Преступление совершается не с использованием должностных полномочий, а вопреки этим полномочиям.

Вместе с тем в судебной практике уже давно действует следующее правило квалификации: при оценке телесных повреждений, причиненных в процессе совершения насильственного преступления (когда телесное повреждение является способом совершения преступления), сравниваются санкции – если санкция в насильственном преступлении является менее строгой, чем санкция по статье, предусматривающей ответственность за соответствующее телесное повреждение, то правило о совокупности преступлений не применяется. Содеянное в таком случае охватывается содержанием насильственного преступления.

Однако этот общий подход в п. 14 указанного постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь не соблюдается относительно оценки умышленного причинения тяжкого телесного повреждения. Максимальное наказание согласно санкции ч. 1 ст. 147 УК Республики Беларусь предусмотрено в виде лишения свободы на срок до восьми лет, по ч. 2 ст. 147 УК, соответственно, до десяти лет. За превышение власти или служебных полномочий, сопряженное с насилием, согласно санкции ч. 3 ст. 426 УК Республики Беларусь предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы до десяти лет с конфиска-

цией имущества или без конфискации и с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью.

Таким образом, если руководствоваться указанным правилом квалификации, выработанным судебной практикой, то о совокупности преступлений можно вести речь только в случае наличия признаков ч. 3 ст. 147 УК Республики Беларусь, в которой предусмотрено наказание в виде лишения свободы до пятнадцати лет.

Судя по последним изменениям в рассматриваемое постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, высшая судебная инстанция никак не прореагировала на этот вопрос. Таким образом, в практике ничего не изменилось. Между тем постановка рассматриваемого вопроса в правоприменительной практике имеет под собой определенные основания. Однако решение о квалификации подобных уголовно-правовых ситуаций нужно искать в иной плоскости.

В уголовно-правовой литературе уже давно был поставлен вопрос о том, что в преступлениях, способом которых является насилие, результаты насилия должны оцениваться самостоятельно (т.е. в рамках совокупности преступлений) [2; 3, с. 98; 4, 5]. Затронутая проблема наглядно показывает, что решить частный вопрос вне системного подхода практически невозможно.

О возможности изменения квалификации преступления без предъявления нового обвинения

Этот вопрос возник в правоприменительной практике недавно, при рассмотрении некоторых уголовных дел, по которым возникала необходимость в изменении квалификации преступления. Приведем несколько процессуальных решений по двум уголовным делам, которые наглядно иллюстрируют затронутую проблематику.

К., занимая должность заместителя главы администрации района, получал от разных лиц букеты цветов и денежные средства с целью приобретения сувениров подчиненным сотрудникам и на предста-

вительские расходы при поездке в Россию. Суть так называемых представительских расходов заключалась в том, что за полученные деньги он приобретал подарки для российских чиновников в целях повышения своего авторитета в глазах российских чиновников и решения в перспективе каких-то организационно-хозяйственных вопросов для района, интересы которого он представлял. Органами предварительного расследования К. было предъявлено обвинение по ч. 3 ст. 424 УК Республики Беларусь: злоупотребление служебными полномочиями из личной заинтересованности, совершенное должностным лицом, занимающим ответственное положение. Областной суд, в котором рассматривалось это дело, переквалифицировал действия К. на ч. 3 ст. 426 УК Республики Беларусь, указав, что здесь имеет место не злоупотребление служебными полномочиями, а превышение служебных полномочий. Этот приговор был впоследствии оставлен в силе Верховным Судом Республики Беларусь.

Следует обратить внимание на важный момент, имеющий отношение к затронутому вопросу. Применив ст. 426 УК Республики Беларусь, суд указал, что *изменение квалификации не ухудшает* положения обвиняемого. При этом суд мотивировал свой вывод тем, что санкции по ч. 3 ст. 424 и ч. 3 ст. 426 УК Республики Беларусь абсолютно одинаковые.

Еще один пример. Т. было предъявлено органами предварительного расследования обвинение в том, что он, будучи временным (антикризисным) управляющим, осуществляя действия по делу о банкротстве предприятия, превысил свои полномочия, и его действия были квалифицированы по ст. 426 УК Республики Беларусь. Районный суд, не оспаривая фактических обстоятельств дела, пришел к выводу о том, что действия управляющего входили в компетенцию управляющего. И хотя он действовал вопреки интересам службы, т.е. имело место злоупотребление, но превышения служебных полномочий там не было. А поскольку государственный обвинитель

при рассмотрении этого дела не среагировал соответствующим образом (ведь ч. 2 ст. 301 УПК Республики Беларусь дает ему такую возможность), суд вынес оправдательный приговор.

Прокуратура внесла протест по делу Т., в котором, ссылаясь на ч. 5 ст. 301 УПК Республики Беларусь, отметила, что суд вправе сам изменить квалификацию, независимо от позиции государственного обвинителя, если это не ухудшает положение обвиняемого. Однако обратимся к тексту закона. Часть 5 ст. 301 УПК Республики Беларусь гласит: «Суд вправе изменить квалификацию преступления независимо от позиции государственного обвинителя, если это не ухудшает положения обвиняемого *и не требует изменения сущности обвинения*» (курсив мой. – В.М.).

Злоупотребление служебными полномочиями по своему содержанию существенно отличается от превышения служебных полномочий. И это означает, что доказательная база по делу о превышении служебных полномочий должна быть иной. В таких случаях нужно доказывать, что соответствующее лицо явно вышло за пределы своих полномочий, и в чем именно эта «явность» выражалась.

Кроме того, предъявление нового обвинения в связи с изменением квалификации в таком случае позволяет менять не только позицию обвинения, но и позицию защиты. О праве обвиняемого на защиту здесь совершенно забыли.

Рассматриваемый вопрос также показывает, что в практике нет четкого представления об отграничении злоупотребления служебными полномочиями от превышения служебных полномочий. И это, в частности, проявляется в следующем вопросе, к которому мы переходим.

О соотношении получения взятки со злоупотреблением властью или служебными полномочиями

В отечественной литературе доминирует позиция о том, что злоупотребление служебными полномочиями является ро-

довым составом преступления. То есть в ст. 424 УК Республики Беларусь содержится общая норма и, соответственно, все остальные преступления против интересов службы, в том числе и получение взятки являются разновидностью злоупотребления служебными полномочиями.

Об этом пишут многие авторы, занимавшиеся исследованием взяточничества (В.М. Хомич [6, с. 963]; Н.А. Бабий [7, с. 31], А.М. Клим [8] и др.).

Однако в юридической литературе были высказаны и иные позиции. Так, П.В. Никонов считает, что получение взятки – это самостоятельный состав, что данное преступление не является ни разновидностью злоупотребления, ни разновидностью превышения служебных полномочий [9, с. 12].

Представляется более точным мнение Е.В. Яковенко, которая в своей диссертации обосновывает позицию о том, что получение взятки – не разновидность злоупотребления, а разновидность превышения служебных полномочий. Принимая незаконное вознаграждение, должностное лицо совершает действие, которое никто и ни при каких обстоятельствах не вправе совершать. Таким образом, получая взятку, должностное лицо выходит за пределы полномочий и, следовательно, подобное поведение является специальным (видовым) в соотношении с превышением власти или служебных полномочий [10, с. 15].

Вместе с тем независимо от того, какой точки зрения придерживается читатель по этому вопросу, есть основания утверждать, что сам по себе факт получения взятки не может образовывать идеальной совокупности со злоупотреблением служебными полномочиями либо, соответственно, их превышением. О совокупности преступлений можно вести речь только в том случае, если она является реальной. То есть, когда помимо получения взятки должностное лицо в интересах давшего взятку совершило действие, которое по своему характеру является преступным злоупотреблением либо превышением служебных полномочий.

Список использованных источников:

1. О судебной практике по делам о преступлениях против интересов службы: постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 16 декабря 2004 года № 12 // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. – 2005. – № 3. – 6/424.
2. Волженкин Б. Принцип справедливости и проблемы множественности преступлений по УК РФ / Б. Волженкин // Законность. – 1998. – № 12. – С. 2–7.
3. Щепельков В.Ф. Уголовный закон: преодоление противоречий и неполноты / В.Ф. Щепельков; под ред. Н.И. Пикурова. – М.: Юрлитинформ, 2003. – 413 с.
4. Бабий Н. Принципы построения уголовного закона и квалификация преступления / Н. Бабий // Уголовное право. – 2006. – № 3. – С. 4–8.
5. Марчук В.В. О криминализации и уголовно-правовой оценке составных квалифицированных преступлений / В.В. Марчук // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел: мат-лы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. Дню белорус. науки (Минск, 27 января 2006 года) / Акад. М-ва внутр. дел Республики Беларусь; редкол.: Н.И. Минич (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2006. – С. 46–47.
6. Хомич В.М. Преступления против интересов службы / В.М. Хомич // Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Республики Беларусь: с учетом изменений и дополнений по состоянию на 23 февраля 2010 года / В.М. Хомич; под ред. А.В. Баркова, В.М. Хомича. – 2-е изд., с изм. и доп. – Минск: Гос. ин-т упр. и соц. технологий Белорус. гос. ун-та, 2010. – Гл. 35. – С. 961–993.
7. Бабий Н.А. Квалификация взяточничества / Н.А. Бабий. – Минск: Тесей, 2011. – 860 с.
8. Клим А.М. Объект взяточничества: теоретический аспект / А.М. Клим // КонсультантПлюс. Беларусь. – Минск: ЮрСпектр, 2010.
9. Никонов П.В. Уголовно-правовая характеристика получения взятки: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / П.В. Никонов. – Иркутск, 2005. – 23 с.
10. Яковенко Е.В. Уголовно-правовая борьба со взяточничеством: автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / Е.В. Яковенко. – Владивосток, 2004. – 26 с.



Василий МАРЧУК

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ КВАЛИФИКАЦИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ ПРОТИВ ИНТЕРЕСОВ СЛУЖБЫ

Практика квалификации преступлений против интересов службы в Республике Беларусь показывает, что в последнее время при квалификации этих преступлений возникают определенные проблемы. Автор анализирует наиболее актуальные из них. В статье раскрыто содержание указанной проблематики и сделаны выводы, ориентированные на совершенствование практики квалификации преступлений.

Ключевые слова: квалификация преступлений против интересов службы; правила квалификации преступления; изменение квалификации преступления.

Василь МАРЧУК

ПРО ДЕЯКІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ ПРОТИ ІНТЕРЕСІВ СЛУЖБИ

Практика кваліфікації злочинів проти інтересів служби в Республіці Білорусь показує, що останнім часом при кваліфікації цих злочинів виникають певні проблеми. Автор аналізує найбільш актуальні з них. У статті розкрито зміст вказаної проблематики і зроблено висновки, орієнтовані на вдосконалення практики кваліфікації злочинів.

Ключові слова: кваліфікація злочинів проти інтересів служби; правила кваліфікації злочину; зміна кваліфікації злочину.

Vasilii MARCHUK

ABOUT SOME ISSUES OF QUALIFICATION OF CRIME AGAINST INTERESTS OF THE SERVICE

The practice of qualification of crimes against the interests of the service in the Republic of Belarus shows that in the course of qualification these crimes there are certain problems. The author of the article analyzes the actual problems from them, exposes maintenance of this problems and draws conclusions that are oriented towards perfection the practice of qualification of crimes.

Keywords: qualification of crimes against the interests of the service; rules of qualification of crime; change of qualification of crime.



Ірина МЕЗЕНЦЕВА

викладач відділу підготовки прокурорів з наглядю
за додержанням законів органами,
які проводять оперативно-розшукову діяльність,
дідання та досудове слідство
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент
mezentseva2701@gmail.com



УДК 343.352

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ

Про протидію корупції останнім часом говорять дуже багато як у засобах масової інформації, так і в наукових колах [1–4]. Втім, увесь вітчизняний і зарубіжний досвід боротьби з корупцією свідчить про те, що кримінальне право є найпоширенішим і доволі ефективним засобом протидії цьому явищу. Успіхи і невдачі сьогодишнього етапу реформування кримінального законодавства залежать від того, наскільки правильно і повно враховується минулий досвід законотворчої і правозастосовної діяльності. Будь-які зміни чи нововведення у кримінально-правовій боротьбі з корупцією повинні підкріплюватися достатньо репрезентативними даними досліджень. Це, власне, і пояснює таку актуальність питань протидії корупції і численність наукових пошуків в окресленому напрямі.

З огляду на зазначену затребуваність обраної для вивчення тематики метою статті є аналіз шляхів удосконалення кримінального законодавства України у сфері протидії корупційній злочинності, для реалізації якої виконано такі завдання:

- визначено зміст корупції як об'єкта кримінально-правового впливу, з урахуванням міжнародних стандартів;
- здійснено класифікацію прогалін антикорупційного законодавства загалом, і кримінально-правових зокрема;

– проаналізовано розвиток норм вітчизняного кримінального законодавства, спрямованих на боротьбу з корупцією;

– сформульовано пропозиції з удосконалення Кримінального кодексу України (КК України) в частині визначення переліку корупційних злочинів, а також норм, що стосуються об'єктивних і суб'єктивних ознак складів злочинів корупційного характеру.

Визначаючи зміст корупції як об'єкта кримінально-правового впливу, з урахуванням міжнародних стандартів зазначимо, що Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 року є так званним базисом загальновизнаних методів і заходів щодо запобігання та протидії корупції для кожної держави-учасниці. В основу цього міжнародно-правового акта покладено два ключові принципи: заходи щодо запобігання корупції та боротьба з цим явищем [5, с. 302]. Після ратифікації зазначеного документа у 2006 році в Україні почався правотворчий процес щодо приведення у відповідність із зазначеними стандартами національних норм.

Незважаючи на низку вжитих заходів, реформування вітчизняного антикорупційного законодавства не є завершеним. Ухвалення Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року

прямо пов'язане з проведенням указанного реформування [6]. Однак цей Закон штучно поєднує положення адміністративного, цивільного, фінансового права, дисциплінарні норми без чіткого внутрішнього зв'язку і взаємозв'язку з галузевим законодавством, не узгоджується із закономірностями функціонування правової системи та суперечить логіці законотворчої техніки.

Законодавчого врегулювання потребують такі питання, як: внесення змін до поняття корупційних злочинів; систематизація антикорупційних норм у КК України; удосконалення інституту конфіскації; залучення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень осіб, на яких поширюється недоторканність. Крім того, новаційна стаття про кримінальну відповідальність за подання завідомо неправдивих даних в електронній декларації (ст. 366-1 КК України) не містить жодних градацій у кваліфікації, які б визначали більш суворе покарання для народних депутатів, високопосадовців та суддів, про що, власне, зазначено у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [7, с. 157].

Удосконалення кримінального законодавства в частині протидії корупційній злочинності прямо пов'язане зі змінами положень Кримінального кодексу України. За результатами проведених досліджень можемо визначити такі правові прогалини у КК України. У ст. 354 КК України «Підкуп працівника підприємства, установи або організації», яка знаходиться в розділі XV «Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян» зазначено, що розуміється під такою кваліфікуючою ознакою, як «вимагання», для безпосередньо ст. 354, а також для ст.ст. 368, 368-3 і 368-4 КК України. При цьому вказані статті відносяться абсолютно до іншого розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг». Водночас поняття неправомірної вигоди

для ст. 354 міститься в примітці цієї статті, а для ст.ст. 364, 364-1, 365-2, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2 та 370 зазначено у примітці ст. 364-1 КК України «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», хоча за змістом вони є ідентичними. З одного боку, виникає дублювання аналогічних норм щодо поняття неправомірної вигоди, що суперечить одному з принципів законодавчої техніки – стислість і оптимальна лаконічність викладення норм [8]. З іншого боку, різні за родовим об'єктом статті містять загальне розуміння кваліфікуючої ознаки – «вимагання». Схожа ситуація і з роз'ясненням понять «пропозиція та обіцянка неправомірної вигоди», викладених у ч. 3 примітки ст. 354 для застосування при кваліфікації суспільно небезпечних діянь за ст.ст. 354, 368, 368-3–370. Пропонуємо виключити дану повторюваність з тексту КК України, визначивши локально перелік основних понять у примітці ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем» та ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», відповідно виключивши їх зі змісту примітки ст. 354 КК України.

Також виникають питання щодо пояснення «вимагання неправомірної вигоди», оскільки воно відрізняється від традиційних роз'яснень цього терміна. Зокрема, для ст.ст. 354, 368, 368-3 і 368-4 КК України під вимаганням неправомірної вигоди слід розуміти вимогу щодо надання неправомірної вигоди з погрозою вчинення дій або бездіяльності з використанням свого становища, наданих повноважень, влади, службового становища стосовно особи, яка надає неправомірну вигоду, або умисне створення умов, за яких особа змушена надати неправомірну вигоду з метою запобігання шкідливим наслідкам щодо своїх прав і законних інтересів. Порівнюючи це тлумачення і наведене в ст. 189 КК України «Вимагання», а також роз'яснення про поняття вимагання, які містяться в постановах

Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини проти власності» від 6 листопада 2009 року № 10 [9] і «Про судову практику у справах про розкрадання і інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами» від 26 квітня 2002 року № 3 [10], доходимо висновку про наявність суттєвих відмінностей. Наприклад, «вимагання неправомірної вигоди» неможливе стосовно близьких родичів особи, яка надає неправомірну вигоду. Проте вимагати неправомірну вигоду можливо шляхом погроз, адресованих не безпосередньо особі, від якої очікується її отримання, а й щодо її близьких родичів (наприклад, дитині, яка вступає до ВНЗ або вже навчається у ньому; іншому родичу, який потребує медичної допомоги, працевлаштування тощо).

Крім того, злочинні наслідки від вимагання неправомірної вигоди можуть бути спричинені тільки правам і законним інтересам, тобто така правова категорія, як свобода особи, відсутня в цьому переліку. При тому, що до конституційних свобод належать: свобода політичної діяльності, не забороненої Конституцією України (ст. 15) та законами України; свобода об'єднання в політичні партії та громадські організації (ст. 36); особиста свобода (ст.ст. 29, 121); свобода пересування (ст. 33); свобода думки і слова (ст. 34); свобода світогляду і віросповідання (ст. 35); свобода творчості (ст. 54); свобода доказування (ст. 129) [11].

У Цивільному кодексі України (ЦК України) проголошено такі свободи учасників цивільних відносин, як свобода договору, а також свобода підприємницької діяльності, не забороненої законом (ст. 3 ЦК України) [12]. Наведені факти свідчать про більш спрощений зміст поняття «вимагання неправомірної вигоди» в примітці ст. 354 КК України. Це не відповідає правовому принципу повноти й об'єктивності характеристики понять, закріплених в законодавчих нормах.

При розташуванні ст. 365-2 «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» в КК України порушена необхідна логічна послідовність. Оскільки кримінальна відповідальність за зловживання посадових осіб визначається в ст. 364 КК України, то і про суспільно небезпечні зловживання інших суб'єктів доцільно вказувати в наступній нормі.

Примітка ст. 369-2 КК України містить застарілу норму, яка визначає, що особами, уповноваженими на виконання функцій держави, є особи, визначені в пунктах 1–3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». Зазначений Закон вже не є чинним з квітня 2015 року [13, 14]. Цей факт свідчить про упущення законодавця і не внесення відповідних змін до КК України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року.

Прогалиною також є те, що до переліку корупційних злочинів, які містяться у примітці ст. 45 КК України, не включено ст. 366-1 КК України «Декларування недостовірної інформації» [14], яка за об'єктивними і суб'єктивними ознаками прямо відноситься до даного виду злочинів.

Окремо слід зазначити про існуючі розбіжності між національними нормами кримінального закону України і міжнародними стандартами протидії корупційній злочинності. Наприклад, у типових випадках корупційного шахрайства, які мають місце в практиці України і у практиці європейських країн, коли на прохання надати неправомірну вигоду (хабар) насправді посадовець не має наміру вчиняти будь-які дії на користь надавача (хабародавця). Іноземних інвесторів така практика не тішить, але цей злочин не може розглядатися як корупційний у прямому розумінні цього слова. У законодавстві України він називається шахрайством (ст. 190 КК України). У Конвенції Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію 1999 року на це питання відповіді немає.

Наступне протиріччя пов'язане з тим, що згідно з кримінальним законодавством

України саме по собі надання неправомірної вигоди або отримання такої, або ж комерційний підкуп не утворюють легалізації (відмивання) грошових коштів, отриманих злочинним шляхом, як це мається на увазі в ст. 13 Конвенції Ради Європи [15]. Для того, щоб ці діяння могли бути кваліфіковані подібним чином, необхідно, щоб вони були використані для здійснення підприємницької або іншої економічної діяльності, або з ними була здійснена якась фінансова операція чи угода. Якщо цього не відбувається, то згідно із КК України цей злочин не може розглядатися як корупційний, тобто вітчизняне законодавство не відповідає міжнародному стандарту, закріпленому в ст. 13 зазначеної Конвенції. Вирішити це питання можливо шляхом доповнення переліку корупційних злочинів у примітці ст. 45 КК України статтею 209 КК України «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом».

Таким чином, неоднозначність кримінального закону змушує вдаватися до тлумачення мало не кожного положення, що є негативним явищем, якого слід уникати [16, с. 293]. Текстуальна переважаність розділу XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», проявляється у значному обсязі приміток. Таке зловживання роз'яснювальними нормами призводить до перетворення кримінального закону на тлумачний словник.

Наявність зазначених прогалин свідчить про необхідність конструювання узагальненої роз'яснювальної норми, яка повинна визначати єдине поняття корупційного злочину, його суб'єкта і неправомірної вигоди. Деякі із зазначених змін, яких вимагає КК України, обумовлені одним із корупційних чинників – проблемами у правовому регулюванні. Прогалина у законодавстві – це прогалина в регулюванні певних відносин [17, с. 26]. З огляду на важливість усунення будь-яких прогалин у законодавстві взагалі, й в антикорупційному зокрема наведемо класифікацію останніх із прикладами,

а також запропонуємо можливі шляхи вирішення цього питання.

Приклади прогалин у законодавстві:

– норма закону відсилає до положень інших законів чи інших нормативно-правових актів, але ці закони (інші акти) ще не вступили в законну силу або взагалі не прийняті. Наприклад, Кримінальний процесуальний кодекс України містить ряд норм про проведення дізнання кримінальних проступків [18]. Разом із тим закон про ці проступки більше двох років не приймається Верховною Радою України [19];

– норма закону відсилає до положень інших законів чи інших нормативно-правових актів, але ці закони (інші акти) втратили силу. Раніше наведений приклад з приміткою ст. 369-2 КК України;

– норма закону відсилає до підзаконних актів, але згідно з Конституцією України відповідні державні органи не уповноважені визначати такі суспільні відносини своїми актами. Сьогодні в Законі України «Про запобігання корупції» закріплене зобов'язання письмово повідомляти Національне агентство з питань запобігання корупції про суттєві зміни у майновому стані. Водночас у своєму рішенні НАЗК зазначило, що не потрібно надсилати до агентства жодних письмових документів, достатнім є заповнення на сайті відповідного електронного повідомлення. У такій ситуації доцільне внесення змін до ст. 52 указанного Закону і виключення вимоги письмового повідомлення НАЗК [20];

– норма закону відноситься до матеріального права, проте не може бути реалізована, оскільки для цього не розроблена відповідна процедура (немає процесуальних норм, конкурсних процедур тощо).

Прогалини за ознакою сфери та ознакою часу.

1. Початкові прогалини – обумовлені тим, що законодавець спочатку не врахував усе різноманіття життєвих ситуацій і не врегулював певну сферу суспільних відносин в цілому або частково. Це може статися через прорахунки, які були допущені у використанні прийомів юридич-

ної техніки при розробці закону або його прийнятті.

Сьогодні через відсутність нового Житлового кодексу України для врегулювання правовідносин у житловій сфері застосовуються норми цивільного права, права соціального забезпечення, адміністративного права, а іноді необхідні норми відсутні.

2. Наступні прогалини – з'являються об'єктивно внаслідок постійного розвитку суспільних відносин, виникнення нових життєвих ситуацій, які не могли бути заздалегідь передбачені законодавцем.

Наприклад, згідно з прийнятим у 2004 році Законом України «Про заборону репродуктивного клонування людини» забороненими діями стали репродуктивне клонування людини, а також ввезення на територію України та вивезення з території України клонованих ембріонів людини. Але прогалина правового регулювання полягає в тому, що ці заборони є декларативними – досі юридичну відповідальність за такі дії не встановлено. Отже, це може спричинити випадки застосування уповноваженими особами протиправної аналогії, зокрема положень Кодексу України про адміністративні правопорушення або Митного кодексу України з метою вимагання неправомірної вигоди або вчинення інших корупційних правопорушень.

Ще одним корупціогенним фактором є колізії у законодавстві в цілому, і в кримінальному зокрема. На відміну від прогалин, юридична колізія – це «надлишок» правового регулювання, яке створює протиріччя (розбіжність) між положеннями двох актів законодавства, що регулюють одні й ті самі відносини, що може призвести до зіткнення двох інтересів [17, с. 13].

Від колізій також слід відрізняти і конкуренцію норм, коли дві, три і більше норм регулюють одне і те саме коло споріднених суспільних відносин та не суперечать одна одній, оскільки наділені різним ступенем конкретизації, деталізації, обсягу тощо. Правила дозволу конкуренції норм розроблені у відповідних галузях права і не є складними.

При конкуренції загальної та спеціальної норм у кримінальному праві застосовується спеціальна норма. Юридичні колізії найчастіше виникають внаслідок низького рівня професійної культури юристів, залучених до законодавчого процесу, зроблених ними помилок, насамперед порушень логічних, лінгвістичних та інших правил законодавчої техніки при формулюванні нових норм. Також юридичні колізії виникають внаслідок недостатнього рівня впорядкованості, систематизованості законодавства, що призводить, зокрема, до неможливості знати і мати змогу знайти всі необхідні норми при створенні подібних нових. Зрозуміло, що таку ситуацію уповноважена особа намагається використовувати в своїх інтересах і застосовувати саме те положення законодавства, яке для неї на даний момент вигідне.

Змістовні колізії є прикладом суперечностей, які практично не можуть бути подолані інакше, ніж через скасування застарілих актів, інші зміни законодавства або його офіційного тлумачення.

Таким чином, підбиваючи підсумки розгляду перспектив удосконалення кримінального законодавства України у сфері протидії корупційній злочинності, доходимо наступних висновків: керуючись принципом стислості та оптимальної лаконічності викладення норм, пропонуємо виключити повторюваність з тексту та примітки ст. 354 й викласти тлумачення основних понять, пов'язаних із неправомірною вигодою, її обіцянкою, пропозицією, вимаганням, у примітці ст. 364 або ст. 368 КК України. Різні за родовим об'єктом статті (ст.ст. 354, 364-1, 368, 368-3, 368-4 КК України) містять загальне розуміння кваліфікуючої ознаки «вимагання неправомірної вигоди», при цьому воно відрізняється від традиційних роз'яснень цього терміна. Зокрема, цей вид вимагання неможливий стосовно близьких родичів особи, яка надає неправомірну вигоду, а також шкідливі наслідки можуть бути заподіяні тільки правам і законним інтересам, тобто така правова категорія, як «свободи особи», відсутня у цьому переліку.

Наведені факти свідчать про більш спрощений зміст поняття «вимагання неправомірної вигоди» у примітці ст. 354 КК України, що не відповідає правовому принципу повноти й об'єктивності характеристики поняття, закріплених у законодавчих нормах.

Оскільки кримінальна відповідальність за зловживання посадових осіб визначається у ст. 364 КК України, то і про суспільно небезпечні зловживання інших суб'єктів, зокрема передбачені в ст. 365-2 КК України «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги», доцільно вказувати в наступній нормі.

Також необхідним є виключення з примітки ст. 369-2 КК України «Зловживання впливом» посилання на п.п. 1–3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», оскільки останній втратив юридичну силу. До переліку корупційних злочинів, розміщеного у примітці ст. 45 КК України, доцільно включити ст. 209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» та ст. 366-1 КК України «Декларування недостовірної інформації», які за об'єктивними і суб'єктивними ознаками належать до корупційних злочинів.

Список використаних джерел:

1. Дьомін Ю. Шляхи підвищення ефективності боротьби з корупцією / Ю. Дьомін // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2. – С. 51–57 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2016_2_10
2. Маршуба М.О. Корупційна злочинність в Україні: сучасний стан та основні стратегії протидії / М.О. Маршуба // Питання боротьби зі злочинністю. – 2016. – № 31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe
3. Політова А.С. Корупційна злочинність в Україні: стан і тенденції / А.С. Політова // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. – 2016. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Vlduvs_2016_2_17.pdf
4. Фесенко С.В. Кримінологічні та кримінально-правові аспекти запобігання корупції / С.В. Фесенко // Вісник Академії адвокатури України. – 2016. – № 1 (35) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe
5. Ризак Я. Регламентация підкупу службової особи приватного права у міжнародних документах / Я. Ризак // Протидія злочинності: теорія та практика: мат-ли V Міжвуз. наук.-практ. конф. студ., курсант., асп. та мол. учених (Київ, 18 жовтня 2013 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2013. – С. 300–303.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
7. Рубан К.П. Подання електронних декларацій як захід запобігання корупції / К.П. Рубан // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: зб. тез доп. V Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, Україна, 31 березня 2017 року) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; Кримінол. асоц. України. – Х.: ХНУВС, 2017. – С. 156–158.
8. Краснов Ю.К. Юридическая техника: учеб. / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. – М.: Юстицинформ, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://books.google.com.ua/books?id=6evGBgAAQBAJ&pg=PT513&lpg=PT513&dq>
9. Про судову практику у справах про злочини проти власності: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 року № 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0010700-09/conv>
10. Про судову практику в справах про викрадення та інше незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами, вибуховими пристроями чи радіоактивними матеріалами: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-02>
11. Конституція України від 28 червня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
12. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/435-15>

13. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
14. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>
15. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року, ратифікована Законом від 18 жовтня 2006 року № 252-V (252-16) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101
16. Арманов М. Перспективи вдосконалення законодавчої регламентації кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення / М. Арманов // Протидія злочинності: теорія та практика: мат-ли V Міжвуз. наук.-практ. конф. студ., курсант., асп. та молодих учених (Київ, 18 жовтня 2013 року). – К.: Національна академія прокуратури України, 2013. – С. 293–297.
17. Як провести громадську антикорупційну експертизу? / Методичні рекомендації за заг. ред. О.С. Хмари. – 2013. – 58 с.
18. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
19. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження кримінальних проступків від 19 травня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf
20. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 року № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/dodatok_2-5.pdf



Ірина МЕЗЕНЦЕВА

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ

Проаналізовано чинне законодавство та запропоновано варіанти удосконалення норм у частині протидії корупції. Охарактеризовані види існуючих правових прогалин, які можуть використовуватися як корупціогенні чинники. Зазначено про наявність неузгодженостей та розбіжностей у статтях Кримінального кодексу України. Визначено місце і значення кримінально-правових норм як частини антикорупційного законодавства.

Ключові слова: корупція; злочин; зміна кримінальних норм; антикорупційне законодавство; протидія корупції.

Ірина МЕЗЕНЦЕВА

ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УГОЛОВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИОННЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ

Проанализировано действующее законодательство и предложены варианты совершенствования норм в части противодействия коррупции. Охарактеризованы виды существующих правовых пробелов, которые могут использоваться как коррупциогенные факторы. Отмечено наличие несогласованностей и расхождений в статьях Уголовного

кодекса України. Определено место и значение уголовно-правовых норм как части анти-коррупционного законодательства.

Ключевые слова: коррупция; преступление; изменение уголовных норм; антикоррупционное законодательство; противодействие коррупции.

Iryna MEZENTSEVA

WAYS OF IMPROVING UKRAINE'S CRIMINAL LEGISLATION ON COMBATING CORRUPTION CRIMES

The article analyzes the current legislation and proposes ways to improve the norms in the part of counteraction to corruption. Characterized by the types of existing legal gaps that can be used as corrupt factors. This is indicated by inconsistencies and differences in the articles of the Criminal Code of Ukraine. The place and significance of criminal law as part of the anti-corruption legislation are determined.

Keywords: corruption; crime; change of criminal norms; anti-corruption legislation; counteraction to corruption.



Інна ОДНОЛЬКО

головний науковий співробітник відділу
організації науково-методичної роботи
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук, доцент
odnolkoinna@gmail.com



УДК 343.97

МОНІТОРИНГ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Україна стала першою державою у світі, у якій створено спеціальний соціологічний інструментарій як базовий елемент системи оцінювання рівня корупції, що дає можливість фіксувати динаміку показників поширеності корупції та сприйняття населенням ефективності антикорупційної діяльності [1, с. 66].

У 2014 році прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», який визначає систему завдань і заходів щодо зменшення рівня корупції, спрямованих, зокрема, на створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів та кращого світового досвіду; усунення ризиків корупції та впровадження прозорої системи проведення державних закупівель; подолання корупції у судовій системі та органах кримінальної юстиції; усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції тощо [2].

Проте, як зазначено в Антикорупційній стратегії, сьогодні в Україні відсутній «механізм моніторингу та оцінки її виконання – не передбачено, яким чином мала виконуватися відповідна робота Національним антикорупційним комітетом та в який спосіб повинна залучатися до цих процесів громадськість» [2].

Механізму моніторингу та оцінки виконання Антикорупційної стратегії не приділено достатньої уваги на монографічному рівні. Проте питання стосовно корупційної злочинності, у тому числі політичної, а також запобігання їй досліджено в наукових працях адміністративно-правового, кримінологічного, кримінально-правового та криміналістичного спрямування П.П. Андрушка, С.А. Алтухова, О.М. Бандурки, О.Ф. Бантишева, Є.М. Блажівського, О.Ю. Бусол, Б.В. Волженкіна, А.В. Галахової, Л.М. Давиденка, В.М. Дрьоміна, О.О. Дудорова, С.І. Дячука, Д.Г. Заброди, А.П. Закалюка, О.Г. Кальмана, О.М. Литвака, В.А. Ломаки, О.А. Мартиненка, В.Д. Меньшагіна, М.І. Мельника, В.О. Навроцького, Є.В. Невмержицького, О.С. Новикова, М.І. Панова, В.М. Поповича, А.Б. Сахарова, О.Я. Светлова, А.А. Стрижевської, А.М. Трайніна, Б.С. Утевського, М.І. Хавронюка, Г.І. Чангулі, В.М. Чхиквадзе та ін.

Для вирішення проблеми законодавчої регламентації моніторингу слід з'ясувати, що визначено моніторингом злочинності. Отже, моніторинг злочинності – це система спостережень у часі і просторі за станом злочинності з науковою чи іншою метою. У процесі моніторингу злочинності проводяться декілька поетапних заходів:

- 1) збирання та обробка відповідних даних;
- 2) їх оцінка;

3) прогнозування стану, структури і динаміки злочинності;

4) аналіз її причин, умов і наслідків.

Для цього використовуються досягнення таких наук, як кримінальне, кримінально-процесуальне і виправно-трудове право, кримінологія, соціологія, педагогіка, медицина тощо [3]. Очевидно, що моніторинг злочинності здійснюється як з науковою, так із практичною метою. Фактично сутність моніторингу злочинності зводиться виключно до кримінологічної характеристики злочинності (корупції), зміст якої є набагато ширшим, аніж кримінально-правова характеристика чи кваліфікація злочинів або реалізація кримінально-правової політики. Однак метою статті визначено моніторинг запобігання корупції, що, на наш погляд, є більш вузьким поняттям, аніж моніторинг запобігання злочинності, оскільки запобігання корупційній злочинності відповідно до кримінологічної науки є тільки окреим напрямом запобігання в межах економічної чи службової злочинності. На жаль, у сучасних підручниках з кримінології визначення поняття «моніторинг запобігання злочинності» та «моніторинг запобігання корупції» (корупційній злочинності) відсутні. Тому є необхідність доповнити кримінологічні словники вказаними термінами: насамперед увести категорію «моніторинг злочинності», а потім виокремлювати поняття моніторингу окремого виду злочинності з урахуванням чи об'єкта посягання, чи спеціального суб'єкта злочину (особи злочинця) або залежно від сфери, в якій вчиняється злочин (злочини).

З огляду на зазначене можна виділити основні напрями, за якими повинен здійснюватися моніторинг корупції:

1) обробка інформації щодо стану корупції в Україні за допомогою аналізу кількісних та якісних показників (за територіальним принципом, за областями);

2) щорічна оцінка визначення рівня корупції в Україні згідно з даними громадської організації (ГО) Transparency

International Україна (представництво глобальної антикорупційної мережі Transparency International);

3) прогнозування стану, структури і динаміки корупції за кількісними і якісними показниками злочинності;

4) аналіз причин, умов та наслідків корупції для соціально-економічного, політичного, правового розвитку держави з чітким визначенням детермінантів та корелятивів;

5) розроблення заходів щодо усунення та запобігання проявам корупції за рівнями та основними напрямками запобігання, що повинні відображатися у державній програмі (концепції) протидії корупції на певний проміжок часу залежно від регіону (або в регіональних програмах).

Відповідно до п. 1 зазначеної послідовності здійснимо моніторинг статистичних даних за I півріччя 2017 року. На початок звітного періоду обліковано 26 235 кримінальних правопорушень, з них 11 035 – у сфері службової діяльності. З урахуванням переліку корупційних злочинів, визначених у примітці ст. 45 КК України, їх частка від загальної кількості зареєстрованих злочинів згідно з розподілом за статтями КК України за звітний період становитиме: за ст. 191 – 6215 правопорушень; ст. 262 – 64; ст. 308 – 6; ст. 312 – 0; ст. 313 – 82; ст. 320 – 78; ст. 357 – 999; ст. 410 – 176; ст. 210 – 15; ст. 354 – 20; ст. 364 – 2326; ст. 364-1 – 175; ст. 365-2 – 143; ст. 368 – 1198; ст. 368-2 – 66; ст. 368-3 – 31; ст. 368-4 – 12; ст. 369 – 340; ст. 369-2 – 144 [4]. З наведених показників убачається, що найбільша кількість зареєстрованих злочинів – це привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України), об'єктом посягання якого є право власності, а не суспільні відносини, що забезпечують нормальну службову діяльність в окремих ланках апарату управління органів державної влади, місцевого самоврядування тощо. Такий моніторинг показників корупційних злочинів відображає тільки офіційно зареєстровані дані. У цьому разі об'єктивність результатів моніторингової діяльності є сумнівною,

оскільки невідомий відсоток латентних злочинів. Тому залишається проблема щодо визначення ефективних заходів для мінімізації рівня латентності, що є обов'язковим елементом моніторингової діяльності.

Так, кримінолог П.П. Сердюк, досліджуючи відносне вимірювання інтенсивності злочинності, вказує на важливість використання у кримінології методу «включенного спостереження», що має найбільшу продуктивність стосовно встановлення економічних злочинів, а також використання методу експертних оцінок при виявленні незареєстрованої кількості злочинності за умов, що вірогідність частки кількісних показників незареєстрованої злочинності можлива в разі використання експертами надійних методик виявлення латентної злочинності [5, с. 88–90].

Як визначає М. Колодязний, моніторинг корупції можна здійснювати шляхом вивчення абсолютних показників (кількісних та якісних) [6, с. 37].

Отже, можна припустити, що для моніторингу корупційної злочинності та її запобігання основними є кілька позицій:

1. Аналіз офіційно зареєстрованих кількісних та якісних показників.
2. Експертне визначення рівня латентності (частки прихованих злочинів).
3. Порівняння у процентному співвідношенні офіційних та латентних вимірів.
4. Розроблення на основі даних п.п. 1–3 ефективних заходів запобігання.

З метою реалізації передбачених Антикорупційною стратегією заходів наприкінці квітня 2015 року Урядом затверджено Державну програму на 2015–2017 роки, яка є планом дій щодо зниження рівня корупції в Україні, підвищення рівня довіри населення до влади та збільшення рівня іноземних інвестицій в економіку держави.

Систематизація заходів запобігання в межах виконання моніторингової діяльності може полягати у оцінці результативності реалізації Державної антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки.

Для реалізації моніторингу запобігання злочинності та запобігання корупції до-

цільним є проведення аналітичної обробки результатів моніторингу та оцінки ефективності виконання завдань, зазначених в Антикорупційній стратегії на період до 2017 року. Подальша моніторингова діяльність повинна забезпечуватися державними програмами із запобігання злочинності на 2018 та наступні роки.

Певну роль щодо моніторингу запобігання корупції здійснює громадська організація Transparency International Україна. У формуванні стратегічного бачення на 2018 рік цією організацією визначено, що нульова толерантність до корупції повинна базуватися на проведенні таких заходів:

1. Інформаційно-мобілізаційні антикорупційні кампанії національного рівня.
2. Моніторинг ефективності розслідування зловживань режиму Віктора Януковича.
3. Посилення рівня доброчесності українського бізнесу за допомогою аналітично-моніторингових заходів (консультування бізнесу, вироблення антикорупційної політики, *compliance policy*, складання рейтингів).

4. Моніторинг проявів конфлікту інтересів у діяльності топ-посадовців та політичних діячів країни.

5. Розробка та імплементація механізмів контролю прозорості політичних фінансів.

6. Сприяння вільному доступу до державних баз даних та реєстрів.

Однак спірним є питання наділення повноваженнями ГО Transparency International Україна у реалізації завдань відповідно до п.п. 2, 4, 5, оскільки у законодавстві визначено, що такі повноваження покладаються на слідчих органів, які здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства (ч. 3 ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України (КПК України)), детективів Національного антикорупційного бюро України (ч. 5 ст. 216 КПК України), прокурорів Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, слідчих або прокурорів, слідчих органів Державної кримінально-виконавчої служби України, які здійснюють досудове розслідування злочинів, вчинених на території або в примі-

щеннях Державної кримінально-виконавчої служби України [7, с. 106–109].

Важливим інструментарієм запобігання корупції є фінансовий моніторинг, який здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції в межах перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Так, відповідно до наказу Міністерства соціальної політики України та Міністерства внутрішніх справ України від 11 січня 2016 року № 4/5 «Про затвердження Інструкції зі збору та моніторингу статистичної інформації щодо осіб, які постраждали від торгівлі людьми» моніторинг можна здійснювати шляхом аналізу статистичної звітності [8].

Є.М. Блажівський, розглядаючи окремі напрями діяльності прокуратури в контексті моніторингу протидії злочинності, вказує, що з огляду на аналіз інформаційних листів потребує особливої уваги питання «системних зв'язків між кримінологічним моніторингом та основними функціональними напрямками діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності». Така необхідність викликана «зростанням злочинності в цілому або окремих її видів» без відповідного аналізу причин зростання. Для цього, як вважає Є.М. Блажівський, має реалізуватися координаційна функція, «безпосереднім об'єктом якої є не сама злочинність та інші правопорушення, ... а діяльність правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» [9, с. 193, 195].

Діяльність органів прокуратури в контексті протидії корупції та здійснення моніторингової діяльності щодо запобігання їй визначено в ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», де серед вказаних суб'єктів, спеціально уповноважених здійснювати заходи протидії корупції, названо й органи прокуратури [10].

Моніторингова діяльність запобігання корупції потребує вдосконалення й активних дій з боку компетентних органів, наприклад, Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої анти-

корупційної прокуратури, Національного агентства з питань запобігання корупції тощо. Однак чинна нормативна база у цій сфері остаточно не реалізована на практиці, при виявленні кримінальних корупційних правопорушень.

З огляду на те, що здійснення моніторингу є більш ширшим, аніж застосування заходів запобігання в межах реалізації кримінально-правових норм, першочергове значення надається моніторингу злочинності та визначенню його головної ролі у сфері запобігання корупції.

Систематизація заходів запобігання в межах виконання моніторингової діяльності може полягати у: проведенні моніторингу та оцінки результативності реалізації Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки; здійсненні моніторингу практики застосування етичних стандартів та надання роз'яснень з метою коригування недоліків у практиці застосування; систематичному навчанні та підвищенні кваліфікації державних службовців з питань етики та дотримання антикорупційних вимог; ухваленні закону про захист осіб, які добросовісно повідомляють про корупційні правопорушення (інститут викривачів); проведенні моніторингу та аналізу практики застосування закону, вжиття заходів щодо його належного застосування, запровадження санкцій за приховування фактів корупційних правопорушень; організації широкої загальнонаціональної інформаційної кампанії з роз'ясненням положень закону.

Ці завдання покладаються на моніторингову групу з проведення моніторингу і оцінки результативності реалізації регіональної стратегії і плану заходів, до якої входить група експертів, визначених відповідальними за реалізацію завдань групи згідно з рішеннями Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій.

Разом з тим визначення єдиним органом, наділеним функціями здійснення моніторингу злочинності з урахуванням законодавчо закріплених повноважень,

Національного агентства з питань запобігання корупції, на яке покладається завдання з координації, моніторингу та методичного забезпечення органів виконавчої влади під час розроблення їх антикорупційних програм, є дещо суперечливим, тому що органи прокуратури теж забезпечують моніторингову діяльність.

Також слід забезпечити моніторинг виконання нових законодавчих положень, аналіз їх ефективності з точки зору усунення корупційних ризиків та відповідне коригування в разі виявлення недоліків.

Для реалізації моніторингу запобігання корупції як однієї із складових запобігання злочинності доцільним є проведення аналітичної роботи стосовно результатів моніторингу та оцінки позитивного виконання завдань, зазначених в Антикорупційній стратегії.

Слід враховувати, що вивчення самого поняття моніторингу запобігання корупції потребує окремого кримінологічного дослідження з урахуванням теоретичного підґрунтя та кримінологічних концепцій запобігання злочинності, розроблених

іноземними вченими. Йдеться про методи впливу на злочинців з урахуванням їх моделі поведінки, запропоновані всесвітньо відомим кримінологом Г. Шнайдером; соціологічне у теорії походження злочинності, розроблений А. Кетле, Е. Дюркгеймом та ін.; превалюючу роль соціологічної теорії інтеракціонізму професора Д. Міда; вплив постмодерністської кримінології у запобіганні злочинності та корупції, розвинутий Д. Мілановичем).

Будь-яку із кримінологічних теорій можна застосувати при здійсненні як моніторингу запобігання злочинності загалом, так і моніторингу запобігання корупції зокрема, зважаючи на енвайроментальний підхід (П. Брантингхем), за допомогою якого вивчаються правопорушення, злочинність та віктимізація з урахуванням особливостей соціуму (групи) чи окремого індивіда.

У разі дотримання такого механізму моніторингової діяльності можна розраховувати на значні якісні та кількісні зміни, спрямовані на зниження показників корупції та рівня латентності.

Список використаних джерел:

1. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [М.І. Хавронюк, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук та ін.]; за заг. ред. М.І. Хавронюка. – К., 2017. – 445 с.
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
3. Моніторинг злочинності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://leksika.com.ua/18561201/legal/monitoring_zlochinnosti
4. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень – червень 2017 року: форма № 1 (місячна): затв. наказом Генеральної прокуратури України від 23 жовтня 2012 року № 100 за погодженням з Держстатом України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113281&libid=100820&c=edit&_c=fo
5. Сердюк П.П. Относительное измерение интенсивности преступности: моногр. / П.П. Сердюк. – Запорожье: Кругозор, 2016. – 1000.
6. Колодяжний М. Стратегії протидії корупції у діяльності органів правосуддя / М. Колодяжний // Право України. – 2017. – № 1. – С. 37–43.
7. Кримінальний процесуальний кодекс України: чинне законодавство із змінами та допов. на 1 вересня 2016 року: офіц. текст. – К.: Алерта, 2016. – 284 с. – С. 106–109.
8. Про затвердження Інструкції зі збору та моніторингу статистичної інформації щодо осіб, які постраждали від торгівлі людьми: наказ Міністерства соціальної політики України та Міністерства внутрішніх справ України від 11 січня 2016 року № 4/5 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 13. – С. 109. – Ст. 545. – Код акта 80728/2016.
9. Блажівський С.М. Окремі напрями діяльності прокуратури в контексті моніторингу у протидії злочинності / С.М. Блажівський // Зовнішня торгівля: право, економіка, фінанси. – 2013. – № 2. – С. 193–198.

10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII (із змінами, внесеними згідно із Законом від 15 вересня 2015 року № 679-VIII) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 376.



Інна ОДНОЛЬКО

МОНІТОРИНГ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

Зроблено спробу визначити поняття моніторингу запобігання корупції в Україні через аналіз заходів, які здійснюються суб'єктами, уповноваженими на їх виконання. Розглянуто різні підходи до розуміння моніторингу запобігання злочинності та моніторингу запобігання корупції. Запропоновано напрями удосконалення антикорупційного законодавства з метою забезпечення моніторингової діяльності запобігання злочинності та корупції.

Ключові слова: моніторинг; запобігання корупції; напрями діяльності прокуратури; суб'єкт запобігання.

Інна ОДНОЛЬКО

МОНІТОРИНГ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Сделана попытка определить понятие мониторинга предотвращения коррупции в Украине посредством анализа мероприятий, осуществляемых субъектами, уполномоченными на их выполнение. Рассмотрены разные подходы к пониманию мониторинга предотвращения преступности и мониторинга предотвращения коррупции. Предложены направления усовершенствования антикоррупционного законодательства с целью обеспечения мониторинговой деятельности по предотвращению преступности и коррупции.

Ключевые слова: мониторинг; предотвращение коррупции; направления деятельности прокуратуры; субъект предотвращения.

Inna ODNOLKO

MONITORING OF THE PREVENTION OF THE CORRUPTION IN UKRAINE

An attempt to define monitoring of the prevention of corruption in Ukraine within the limits of analysis of measures of prevention subjects is carried out in this publication, authorized on their implementation. Considered questions in relation to the different going near understanding of monitoring of prevention of criminality and corruption. Proposed directions of improvement of anticorruption legislation are offered in part of providing of monitoring activity of prevention of criminality and corruption.

Keywords: monitoring; prevention of corruption; directions of activity of office of public prosecutor; subject of prevention.



Ксенія ЧУМАК

головний науковий співробітник
відділу науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності у сфері запобігання
та протидії корупції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
кандидат юридичних наук
chumak_289@ukr.net



УДК 343.35

ОКРЕМІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА УМИСНЕ НЕПОДАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ

Одним із головних напрямів реалізації державної політики є створення дієвої системи запобігання та протидії корупції, виявлення та подолання її передумов і наслідків, викриття корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, а також прийняття нормативно-правових актів стосовно притягнення винних осіб до відповідальності за їх порушення. Чинне антикорупційне законодавство України вже передбачає більш ефективні механізми запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням: встановлено порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; затверджено етичні стандарти поведінки; передбачено правове забезпечення моніторингу способу життя та перевірку доброчесності відповідних суб'єктів; посилено відповідальність за окремі види корупційних правопорушень; введено нові антикорупційні норми; розширено коло корупційних злочинів [1, с. 142–155].

З кінця 2014 року відповідальність за умисне неподання декларації суб'єктом декларування передбачено у ст. 366-1 Кримінального кодексу України (КК України). Це порушення належить до злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публіч-

них послуг (розділ XVII Особливої частини КК України). Сьогодні у слідчий та судовий практиці щодо притягнення до відповідальності за ст. 366-1 КК України виникають труднощі, що обумовлено різними чинниками.

Відповідно до форми № 6 «Звіт про кількість осіб засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання» [2] упродовж 2015 – I півріччя 2017 року всього обліковано 13 осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили, з яких 1 особу засуджено з призначенням покарання у виді штрафу, стосовно 12 – справи закрито (у зв'язку з дійовим каяттям стосовно 7 осіб, з інших підстав – стосовно 5 осіб).

У цій статті буде розглянуто питання застосування ст. 366-1 КК України в частині умисного неподання суб'єктом декларування декларації та процесуальний порядок встановлення факту такого неподання.

Окремі проблеми застосування ст. 366-1 Кримінального кодексу України розглядали М.Г. Арманов [3, с. 25–33], А.В. Вигоська [4, с. 351–357], З.А. Загинеї [5, с. 48–56], О.О. Книженко, В.Г. Кундеус [6,

с. 161–161], В.П. Попович [7], В. Тютюгін [8], Н.М. Ярмиш та інші вчені. Натомість дослідженню питання застосування вказаної кримінальної норми в частині умисного неподання декларації суб'єктом декларування належна увага не приділялася.

Метою статті є дослідження практики розгляду судами кримінальних проваджень, передбачених ст. 366-1 КК України, та з'ясування процесуального порядку належного встановлення факту умисного неподання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» було внесено зміни, зокрема, до КК України та Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), згідно з якими передбачалися нові склади злочинів та адміністративних правопорушень у сфері запобігання корупції. Так, КК України було доповнено ст. 366-1 «Декларування недостовірної інформації», у якій встановлено кримінальну відповідальність за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, визначеної в Законі України «Про запобігання корупції», або умисне неподання суб'єктом декларування зазначеної декларації.

Відсутність до 2014 року в національному законодавстві норм, які б встановлювали адміністративну та кримінальну відповідальність за декларування завідомо недостовірних відомостей, безперечно, давала змогу таким особам не декларувати частину свого майна або доходів, які не відповідають рівню їхніх офіційних статків та можуть свідчити про факти їх незаконного збагачення.

У статті 24 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка була ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V, задекларовано, що кожна держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та ін-

ших заходів, які можуть бути необхідними для визнання будь-якого умисно вчиненого злочину, передбаченого цією Конвенцією, злочиним, без участі у вчиненні таких злочинів, приховання або безперервного утримання майна, якщо відповідній особі відомо, що таке майно здобуте в результаті будь-якого зі злочинів, що визначений цією Конвенцією.

Враховуючи норми міжнародного законодавства, які дозволяють вживати законодавчі заходи щодо посилення відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та встановлювати санкції, адекватні й співрозмірні зі ступенем суспільної небезпеки вчинених діянь, і було внесено відповідні зміни до КУпАП (ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю») та до КК України (ст. 366-1 «Декларування недостовірної інформації»).

У примітці ст. 366-1 КК України законодавцем чітко визначено суб'єкта відповідальності, а також те, що відповідальність за цією статтею за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Вказане, на нашу думку, дає змогу на практиці відмежовувати подання суб'єктом декларування «завідомо недостовірних відомостей» від простої арифметичної помилки, яка може бути допущена у тексті декларації.

Аналіз диспозиції ст. 366-1 КК України дає можливість зробити висновок, що вказаний склад злочину пов'язаний насамперед із фактом неподання такої декларації та наявності прямого умислу суб'єкта декларування на неподання. Тому, вирішуючи питання про повідомлення особи про підозру за умисне неподання суб'єктом декларування декларації, на нашу думку, у кожному випадку необхідно належним чином встановлювати саме факт такого неподання та наявності прямого умислу.

Згідно зі ст. 48 Закону України «Про запобігання корупції» контроль та перевірку своєчасності подання декларацій покладено на Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Встановлення своєчасності подання електронної декларації регламентовано у ст. 49 Закону України «Про запобігання корупції», а також у розділі II Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 13 лютого 2017 року за № 201/30069.

У вказаних нормативно-правових актах визначено механізм здійснення контролю щодо неподання та несвоечасного подання декларації. Зокрема, відповідно до ч.ч. 2, 3 ст. 49 Закону України «Про запобігання корупції» державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права зобов'язані перевіряти факт подання суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали або входять чи входили до складу утвореної в органі конкурсної комісії, до складу Громадської ради доброчесності, відповідних громадських рад, рад громадського контролю, утворених при державних органах), відповідно до цього Закону декларацій та повідомляти НАЗК про випадки неподання чи несвоечасного подання таких декларацій у визначеному ним порядку. Якщо за результатами контролю встановлено, що суб'єкт декларування не подав декларацію, НАЗК письмово повідомляє такого суб'єкта про факт неподання декларації, і суб'єкт декларування повинен протягом десяти днів з дня отримання цього повідомлення подати декларацію в порядку, визначеному ч. 1 ст. 45 зазначеного Закону.

Одночасно НАЗК письмово повідомляє про факт неподання декларації спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, а також керівнику державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного

права, вищому органу управління відповідного громадського об'єднання, іншого невідприємницького товариства про факт неподання декларації суб'єктом декларування.

Аналіз зазначених вище норм дає підставу для висновку, що встановлення факту неподання/несвоечасного подання декларації суб'єктом декларування належить до компетенції НАЗК з подальшим складанням письмового повідомлення за результатами контролю.

Таке повідомлення повинні отримати:

- суб'єкт декларування, якому надається 10 днів з дня отримання такого повідомлення для подачі декларації в порядку, визначеному ч. 1 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції»;

- спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції;

- керівник державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного права, вищого органу управління відповідного громадського об'єднання, іншого невідприємницького товариства.

Із наведеного вище вбачається, що наявність такого письмового документа НАЗК може бути підставою для повідомлення особи про підозру у вчиненні злочину, передбаченого ст. 366-1 КК України (у разі, якщо суб'єкт декларування відповідно до ч. 3 ст. 49 Закону України «Про запобігання корупції» упродовж десятиденного терміну після отримання повідомлення НАЗК не подасть декларацію), а також доказом несвоечасного подання декларації, що є підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП.

Вибіркове вивчення судової практики щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП та за ст. 366-1 КК України засвідчило, що суди у мотивувальних частинах постанов і вироків не посилаються на наявність або відсутність у матеріалах справи письмового повідомлення саме НАЗК про факт не-

подання/несвоечасного подання суб'єктом декларування декларації.

Вказане може свідчити про встановлення факту неподання/несвоечасного подання суб'єктом декларування декларації неуповноваженим суб'єктом, а отже, визнання такого факту як доказу недопустимим, неналежним. У свою чергу, порушення правил належності та допустимості доказів під час їх одержання зумовлює втрату ними юридичної сили, неможливість використання їх у доказуванні. Зокрема, в п. 19 постанови Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 року № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» зазначено, що «визнання особи винуватою у вчиненні злочину може мати місце лише за умови доведеної її вини. При цьому слід мати на увазі, що згідно зі ст. 62 Основного Закону України обвинувачення не може ґрунтуватися на припущеннях, а також на доказах, одержаних незаконним шляхом. Докази повинні визнаватися такими, що одержані незаконним шляхом, наприклад, тоді, коли їх збирання й закріплення здійснено або з порушенням гарантованих Конституцією України прав людини і громадянина, встановленого кримінально-процесуальним законодавством порядку, або неуповноваженою на це особою чи органом, або за допомогою дій, не передбачених процесуальними нормами».

Доволі спірною є позиція і тих суддів, які в ухвалях про звільнення обвинуваченого від кримінальної відповідальності на підставі ст. 45 КК України констатують правильність кваліфікації дій особи за ст. 366-1 цього Кодексу з одночасним зазначенням даних про те, що особа подала декларацію до НАЗК [9; 10; 11]. Більше того, відповідно до деяких судових рішень подання особою електронної декларації до НАЗК іноді відбувається ще на стадії досудового розслідування, коли особа має статус лише підозрюваного, а не обвинуваченого.

Так, в ухвалі Козівського районного суду Тернопільської області від 7 серпня 2017 року зазначено, що захисник обвинуваче-

ного звернувся до суду з клопотанням, у якому просить звільнити Особу-1 від кримінальної відповідальності, передбаченої ст. 366-1 КК України, у зв'язку з дійовим каяттям на підставі ст. 45 КК України. Вказане клопотання вмотивовано тим, що після внесення 9 червня 2017 року до ЄРДР матеріалів досудового розслідування за № 42017210000000136 (14 червня 2017 року), усвідомивши характер свого діяння та не бажаючи настання його суспільно небезпечних наслідків, він вирішив не приховувати своїх доходів та добровільно подав щорічну декларацію за 2016 рік. Про встановлення судом зазначених вище фактів, на які посилався захисник, також вказано в ухвалі [12].

Отже, дослідження практики розгляду судами кримінальних проваджень, передбачених ст. 366-1 КК України, засвідчило, що в справах зазначеної категорії суди не завжди з'ясовують наявність або відсутність у матеріалах справи письмового повідомлення про факт неподання/несвоечасного подання суб'єктом декларування декларації саме НАЗК як органу, уповноваженого встановлювати такий факт. Так само суди не завжди встановлюють наявність прямого умислу особи на неподання нею декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, відсутність якого виключає можливість притягнення до кримінальної відповідальності за ст. 366-1 КК України.

Ураховуючи викладене вище, під час притягнення до кримінальної відповідальності суб'єкта декларування за умисне неподання декларації (ст. 366-1 КК України) доцільно керуватися правилом, що вбачається з презумпції невинуватості особи, відповідно до якого всі сумніви щодо доведеної вини особи глумачаться на її користь (*in dubio pro reo*). Це положення відображене у ст. 62 Конституції України. Суть його полягає в тому, що коли суд має сумніви щодо тих чи інших доказів і якщо той чи інший факт можна витлумачити як на користь, так і на шкоду підсудного, то ухвалюють рішення, більш сприятливе для останнього.

Список використаних джерел:

1. *Полькін К.К.* Про обґрунтованість криміналізації декларування недостовірної інформації / К.К. Полькін // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2016. – № 1. – С. 142–155.
2. Форма № 6 «Звіт про кількість осіб засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання» // Офіційний веб-портал судової влади України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/2016_zvit
3. *Арманов М.* Актуальні питання кваліфікації порушення вимог фінансового контролю / Арманов М., Книженко О., Ярмиш Н. // Вісник прокуратури. – 2016. – № 3. – С. 25–33.
4. *Виговська А.В.* Кримінальна відповідальність за корупційні злочини за вітчизняним і зарубіжним кримінальним законодавством: порівняльна характеристика / А.В. Виговська // Правова держава. – 2010. – Вип. 21. – С. 351–357.
5. *Загиней З.* Сумнівна чинність статті 366-1 «Декларування недостовірної інформації» Кримінального кодексу України / З. Загиней // Вісник прокуратури. – 2015. – № 7. – С. 48–56.
6. *Кундеус В.Г.* Щодо визначення суб'єкта декларування недостовірної інформації / В.Г. Кундеус // Юридична наука та практика: виклики сучасності: зб. матеріалів міжнар. юрид. наук.-практ. інтернет-конф.: тези наук. доп. (17 вересня 2015 року). – К.: Центр учбової літератури, 2015. – С. 156–161.
7. *Попович В.П.* Окремі проблеми встановлення кримінальної відповідальності за декларування недостовірної інформації / В.П. Попович // Репозитарій Національного авіаційного університету. Юридичний інститут. Кафедра кримінального права і процесу: мат-ли конференцій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.nau.edu.ua/handle/NAU/13445>
8. *Тютюгін В.* Новели кримінального законодавства щодо посилення відповідальності за корупційні злочини: вирішення проблем чи проблеми для вирішення? / В. Тютюгін // Юридичний вісник України. – 2010. – № 5–6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://yuricom.com/ua/legal_
9. Ухвала Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 31 серпня 2017 року у справі № 357/9070/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68543573>
10. Ухвала Лисичанського міського суду Луганської області від 18 серпня 2017 року у справі № 415/4173/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68375357>
11. Ухвала Троїцького районного суду Луганської області від 13 вересня 2017 року у справі № 433/1319/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68882792>
12. Ухвала Козівського районного суду Тернопільської області від 7 серпня 2017 року у справі № 600/616/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/68185296>



Ксенія ЧУМАК

ОКРЕМІ АСПЕКТИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА УМИСНЕ НЕПОДАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ

Досліджено практику розгляду судами кримінальних проваджень, передбачених у ст. 366-1 Кримінального кодексу України. На підставі аналізу антикорупційного законодавства наведено процесуальний порядок належного встановлення факту умисного неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Визначено суб'єкта, уповноваженого встановлювати факт неподання/несвоєчасного подання декларації, а також форму фіксації такого факту.

Ключові слова: неподання декларації; письмове повідомлення; протидія корупції; підозра; кримінальна відповідальність.

Ксения ЧУМАК

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА УМЫШЛЕННОЕ НЕПРЕДСТАВЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОННОЙ ДЕКЛАРАЦИИ

Исследована практика рассмотрения судами уголовных производств, предусмотренных в ст. 366-1 Уголовного кодекса Украины. На основании анализа антикоррупционного законодательства приводится процессуальный порядок надлежащего установления факта умышленного непредставления субъектом декларирования декларации лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления. Определены субъект, который уполномочен устанавливать факт непредставления/несвоевременного представления декларации, а также форма фиксации такого факта.

Ключевые слова: непредставление декларации; письменное уведомление; противодействие коррупции; подозрение; уголовная ответственность.

Ksenia CHUMAK

SEPARATE ASPECTS OF CRIMINAL LIABILITY FOR INTENTIONAL ELECTRONIC DECLARATION NON-SUBMISSION

In article practice of consideration by vessels of the criminal proceedings provided by article 366-1 of the Criminal code of Ukraine is investigated. On the basis of the analysis of the anti-corruption legislation it is established a procedural order of appropriate establishment of the fact of deliberate non-presentation by the subject of declaring of the declaration of the person authorized for performance of functions of the state or local government. The entity authorized to establish the fact of non-submission / untimely submission of the declaration and also a form of fixing of such fact is defined.

Keywords: failure to submit a declaration; written communication; anti-corruption; suspicion; criminal liability.



Наталія ЯРМИШ

старший викладач
відділу підготовки прокурорів
з нагляду за додержанням законів
при виконанні судових рішень
у кримінальних провадженнях
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, професор
red1950@i.ua



УДК 343.352

ПРОВОКАЦІЯ ПІДКУПУ ТА СПІВУЧАСТЬ У КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНАХ: ПАРАДОКСИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕАГУВАННЯ

Стаття 370 Кримінального кодексу України (КК України), яка нині має назву «Провокація підкупу», завжди привертала до себе увагу як науковців, так і практичних працівників. Зокрема, обговорюється питання співвідношення провокаційних дій із співучастю у злочині. Проблемою для багатьох осіб, які застосовують кримінальний закон, є межа, яка відділяє провокацію підкупу від оперативних заходів за назвою «контрольований хабар». Принаймні саме такі питання доволі часто ставлять працівники, які підвищують свою кваліфікацію у Національній академії прокуратури України. Насправді питань до ст. 370 КК України набагато більше. Останнім часом виникають й доволі несподівані.

Серед тих науковців, які приділяють увагу саме ст. 370 КК України, – О.І. Альошина, П.П. Андрушко, М.Г. Арманов, С.А. Бабич, О.Ф. Бантишев, В.С. Буняк, В.О. Веретянников, О.М. Грудзур, О.О. Дудоров, З.А. Загинеї, П.О. Загодіренко, О.О. Кваша, В.М. Киричко, О.В. Кришевич, С.А. Кузьмін, М.І. Мельник, В.В. Навроцька, В.О. Навроцький, Є.О. Письменський, І.М. Попов, С.Н. Радачинський, М.І. Рєгеза, А.В. Савченко, А.А. Стрижевська, О.В. Ус, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, А.В. Штерн, А.М. Ярошенко та багато інших.

Наукова думка щодо проблем застосування ст. 370 КК України помітно активізувалася після змін, що були внесені до цієї статті 12 лютого 2015 року Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції». Тепер провокація підкупу – це «дії службової особи з підбурення особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, щоб потім викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду». Як бачимо, зазначеним законом був скасований так званий завуальований варіант провокації (створення умов...), оскільки відповідні дії тепер однозначно сформульовані як «підбурення». Зауважимо, що ця обставина фактично не позначилася на практиці застосування статті, оскільки навіть у «відвертому» варіанті (підбурювання) вона застосовувалася вкрай рідко. Це засвідчують практики та науковці, які спеціально вивчали це питання [1]. Адже довести, що службова особа схиляє іншу до вчинення корупційного злочину саме з ме-

тою її викриття, дуже складно (переважно – практично неможливо). Тим більше, коли вона робить це неочевидно, завуальовано. Отже, завуальовану провокацію підкупу декриміналізовано. Тому, якщо в Україні хтось все ж таки був засуджений та відбуває покарання за провокацію, яку не можна вважати підбурюванням, то за вимогою ч. 2 ст. 74 КК України він як «особа, засуджена за діяння, караність якого законом усунена, підлягає негайному звільненню від призначеного судом покарання»; якщо ж покарання такою особою відбуте, ч. 3 ст. 88 КК України зобов'язує визнати її такою, що не має судимості. Принагідно зауважимо: законодавець зобов'язаний пам'ятати, що навіть найменше втручання у текст кримінального закону одразу ж вимагає постановки питання про його зворотну дію.

Ця публікація здебільшого присвячена проблемі, яка виникла разом із появою у КК України переліку корупційних злочинів (примітка ст. 45). Не обговорюючи усі численні загально визнані недоліки зазначеного переліку, зосередимось лише на одному – відсутності в ньому вказівки на злочин, передбачений ст. 370 КК України «Провокація підкупу».

Спробуємо продемонструвати, до чого призводить те, що законодавець провокацію підкупу корупційним злочином не вважає. Для більшої переконливості нагадаємо, що визнання злочину корупційним тягне за собою для корупціонера дуже несприятливі наслідки. Серед них: заборона звільнення від кримінальної відповідальності за ст.ст. 45, 46, 47 та 48 КК України (у зв'язку з дійовим каяттям, примиренням з потерпілим, передачею на поруки, зміною обстановки); заборона звільнення від покарання «з урахуванням бездоганної поведінки й сумлінного ставлення до праці» (ч. 4 ст. 74 КК України) та призначення більш м'якого, ніж передбачено санкцією (ст. 69 КК України); неприпустимість звільнення від відбування покарання з випробуванням (крім випадків затвердження відповідної угоди, передбачених ч. 2 ст. 75 КК України, про що йдеться у

п. 12 постанови Пленуму Верховного Суду України від 11 грудня 2015 року № 13 «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод»). Крім іншого, після набрання вироком законної сили відомості про неї заносяться до відкритого Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, що вже завдає психологічної травми. Як бачимо, Кримінальний кодекс ставиться до корупціонера вкрай суворо. Жодних винятків немає навіть для вагітних жінок та жінок, які мають малолітніх дітей. Однак все це не стосується особи, яка вчинила злочин за назвою «Провокація підкупу».

Водночас аналіз законодавчого визначення корупції дає підстави стверджувати, що провокації підкупу притаманні усі ознаки корупційного правопорушення, а саме: наявність відповідного суб'єкта (службова особа) та мети одержання неправомірної вигоди. Хоча така мета у диспозиції ст. 370 КК України не прописана, з нею цілком збігається прагнення до викриття особи, оскільки відповідно до законодавства неправомірна вигода може бути і нематеріальною. Проте законодавець цього не врахував, чим помилково або свідомо «облагодив» фактичних корупціонерів.

При цьому не можна обійти увагою той факт, що певна частина науковців і практиків зовсім не вважають службову особу – провокатора злочинцем (тим більше – корупціонером). Навпаки, вони наполягають на легалізації відповідних дій, які, на їхню думку, сприяють боротьбі з корупцією [2; 3; 4]. Не вдаючись до подробиць дискусії, зазначимо, що цілком поділяємо думки її активних учасників, які нагадують, що «вістря боротьби з корупцією повинне спрямовуватися на запобігання, виявлення вчинюваних і вчинених злочинів, а не на створення (породження) нових, на підштовхування морально нестійких суб'єктів до порушень закону. Злочинна провокація підкупу свідчить про викривлення суспільно значимих цілей кримінально-правової політики» [5, с. 17].

Згідно з такими аргументами відсутність у ст. 45 КК України вказівки на провокацію підкупу як на корупційний злочин є очевидною несправедливістю вже тому, що відповідний суб'єкт цілком заслуговує на усі негативні обмеження, призначені для корупціонерів (до яких за волею законодавця, зокрема, належить пересічний працівник підприємства, установи, організації та особа, яка хоча б пропонувала йому звичайні «чайові», оскільки конструкція ст. 354 цілком дозволяє вважати злочинною та корупційною й таку поведінку).

Але кричуща несправедливість виявляється й в іншому. Аби розібратися – в чому, звернімося до питань співучасті у злочині, оскільки діяння у диспозиції ст. 370 КК України визначається терміном, що притаманний саме інституту співучасті – «підбурювання».

Те, що провокація як така, а саме: схилення особи до вчинення злочину з метою її викриття, є різновидом підбурювання (тобто законодавець тут не помилився у терміні), доволі очевидно. Відповідно до ч. 4 ст. 27 КК України «Види співучасників» підбурювачем є особа, яка умовлянням, підкупом, погрозою, примусом або іншим чином схилила іншого співучасника до вчинення злочину». Перелік способів підбурювання є невичерпним: це будь-які дії, спрямовані на спонукання людини зробити те, до чого її схилиють. А як саме впливає на психіку відповідний суб'єкт, якою метою він керується – для визнання особи підбурювачем значення не має. Мета у визначенні підбурювача навіть не згадується, тому вона може полягати і в подальшому викритті того, кого намагаються схилити.

Особливістю підбурювання саме як ознаки ст. 370 КК України і є специфічна, конкретизована мета – «викриття того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду». Оскільки «дії з підбурювання» включені до об'єктивної сторони диспозиції ст. 370 КК України, «підбурювач» є виконавцем злочину, передбаченого цією статтею.

Саме тому, що провокація – один із численних варіантів підбурювання, провокатор (навіть «перетворений» в ст. 370 КК України на виконавця) є «третьою особою» у події давання-одержання неправомірної вигоди, а не однією з її сторін.

Пояснимо цю думку. Якщо службова особа сама надає комусь неправомірну вигоду, вона є хабародавцем. Інша сторона (хабароодержувач), відповідно, вчиняє кореспондуючий злочин – одержання неправомірної вигоди. Злочини обох нерозривно пов'язані між собою.

Таку ситуацію доволі часто називають «необхідною співучастю», наводячи, наприклад, наступне: «Враховуючи законодавче розуміння співучасті, пропонуємо таке визначення необхідної співучасті – це спільна умисна участь декількох суб'єктів злочину, змова яких є обов'язковою для вчинення певного умисного злочину... Необхідною співучастю є надання-одержання неправомірної вигоди...» [6, с. 274, 276]. Проте дозволимо собі не погодитися з таким (доволі поширеним) поглядом. Здається, саме законодавче розуміння тут і не враховано. Адже у ст. 27 КК України мається на увазі участь суб'єктів *в одному і тому самому злочині*. Проте злочину, *спільного* для обох осіб у випадку надання-одержання неправомірної вигоди, у зазначеній площині не існує – кожен вчиняє свій власний злочин. У такому разі складно говорити про співучасть навіть у переносному значенні.

Якщо і застосовувати слово «співучасть» (причому виключно у лапках), то в іншому аспекті. А саме: коли ініціатором одержання неправомірної вигоди є «хабародавець» (його називають активним корупціонером), одночасно він фактично є підбурювачем «пасивного» корупціонера до її одержання. І навпаки: особа (зокрема, службова), яка просить або вимагає неправомірну вигоду, побіжно підбурює іншу сторону до її надання. А не притягують їх до відповідальності за підбурення до «протилежних» злочинів саме тому, що таке схилення неминуче притаманне зазначеним подіям, отже, реагувати на це окремо недоцільно та не-

логічно. Вважаємо, про таку взаємодію суб'єктів і можна говорити як про необхідну «співучасть». А лапки є свідченням того, що відобразити це у формулі кваліфікації відповідних злочинів немає сенсу саме внаслідок «нерозривності» дій обох сторін. Тому насправді і співучасть тут умовна.

Якщо погодитися з такими твердженнями, то заперечити можна й те, що «... провокація підкупу у більшості випадків є необхідною співучастью» [6, с. 276] (цитовану працю видано, коли провокацією вважався і завуальований вплив, тому автор під «більшістю випадків» має на увазі випадки підбурювання). Проте можна розмірковувати інакше: провокація (різновид підбурення), навпаки, виключає «необхідну співучасть». Якщо службова особа (хай і з метою подальшого викриття відповідної людини) сама надає їй неправомірну вигоду («підбурює» до одержання самим наданням) – вона і відповідає як «хабародавець», а зовсім не за ст. 370 КК України «Провокація підкупу», застосування якої за таких умов неможливе. Саме тому є підстави стверджувати, що провокатор стосовно надання-одержання неправомірної вигоди є окремою, третьою особою, «відстороненою» від їхніх взаємопов'язаних дій.

Знову наголосимо: службову особу – виконавця злочину, передбаченого в статті «Провокація підкупу», відрізняє від другорядного співучасника (підбурювача) специфічна мета: викриття того, кого він схиляє до вчинення корупційного злочину. За відсутності такої мети особа відповідає за «корупційною» статтею Особливої частини та ч. 4 ст. 27 КК України, в якій міститься визначення поняття «підбурювач».

Не слід забувати й про те, що, ставлячи службовій особі у провину саме службовий злочин, необхідно бути впевненим у наявності зв'язку між її діями та службовим становищем. Без такого зв'язку злочин кваліфікується як «загальнокримінальний». Відповідно, й у разі провокації підкупу необхідно встановити зв'язок вчиненого діяння саме із службовим становищем суб'єкта (наприклад, використання авторитету ке-

рівника). Інакше склад ст. 370 КК України, знову-таки, відсутній. Тому службова особа, яка з метою викриття підбурювала когось до вчинення корупційного злочину без використання службового становища, також є не виконавцем «Провокації підкупу», а підбурювачем до відповідного, підкреслимо – корупційного – злочину.

Поза сумнівом, за схилення до вчинення корупційного злочину (незалежно від мети, зокрема і за наявності мети подальшого викриття) підбурювачем (другорядним співучасником) до кримінальної відповідальності може бути притягнута будь-яка особа (загальний суб'єкт).

Усі ці моменти дуже важливо усвідомити, оскільки згідно з усталеною практикою суди визнають другорядних співучасників корупційних злочинів (зокрема, підбурювачів) корупціонерами з усіма негативними наслідками, що з цього випливають. Таку практику підтримують і прокурорські працівники. Принаймні на заняттях з підвищення кваліфікації вони майже одностайно стверджують, що підставою для цього є те, що у формулу кваліфікації дій «другорядного» співучасника, зокрема підбурювача та пособника-посередника, входить злочин, зазначений у переліку корупційних, тому такі особи також є корупціонерами.

З огляду на викладене доходимо таких висновків.

Службова особа, яка, використовуючи своє службове становище, підбурила іншу до корупційного злочину з метою подальшого її викриття, не є корупціонером. Якщо ж вона вчинила злочин у більш «м'якому» варіанті, а саме: або не використовуючи своє службове становище, або використовуючи, але не маючи на меті викриття, такий злочин вважається корупційним.

До того ж на відміну від службової особи, яка відповідає за ст. 370 КК України, корупціонер – це «пересічна» людина, яка схилила іншу до корупційного злочину з будь-якою метою (навіть якщо мета є «альтруїстичною»: наприклад, особа переконала товариша дати бюрократа хабара, будучи

впевненою, що таким чином можна нарепті розв'язати життєво важливу проблему). Як і будь-якому корупціонеру, такій особі не можна призначити покарання нижче найнижчої межі, звільнити від покарання з урахуванням бездоганної поведінки тощо. Водночас відповідні заохочувальні заходи цілком можна застосовувати до службової особи – провокатора, включаючи працівника правоохоронного органу; він навіть не потрапить до реєстру корупціонерів.

Отже, виконавець злочину «Провокація підкупу» перебуває у більш сприятливому становищі, ніж другорядний співучасник корупційного злочину. Обурлива несправедливість цього є очевидною.

Нагадаємо, дехто з практичних працівників вважає, що ст. 370 потрібно виключити з КК України, оскільки її зміст нібито заважає протидії корупції. Проте з наведеного вище вбачається: якщо вилучити з КК України ст. 370, відповідальність службових осіб за провокацію підкупу не лише не виключається, а навпаки, може стати більш суворою. Вони відповідатимуть як співучасники – підбурювачі до корупційних злочинів, тому самі будуть визнані корупціонерами. З урахуванням того, що злочин, передбачений ст. 370 КК України, у переліку корупційних не міститься, службовій особі в цьому аспекті «вигідніше» бути суб'єктом саме «Провокації підкупу».

Викладене ще раз підтверджує, що примітка ст. 45 КК України у нинішньо-

му вигляді недосконала. Поділяємо думку науковців і практиків, що перелік корупційних злочинів загалом є недоцільним, оскільки існує безліч злочинів, які в своїх конкретних проявах можуть відповідати ознакам корупційних правопорушень. Тому цей перелік варто скасувати, аби особи, що застосовують закон, орієнтувалися на загальне визначення корупційного правопорушення. Можливо, було б зручніше його продублювати у КК України. Але лише за умови, що це визначення буде удосконалено, позбавлено неточностей у самому базовому Законі України «Про запобігання корупції». Адже, наприклад, за нинішньою дефініцією особа, яка надала іншій неправомірну вигоду за її правомірні дії, тобто не схиляючи до *неправомірної поведінки*, корупціонером не є. Мабуть, це і правильно, проте водночас статті, призначені для хабародавців, містяться у переліку корупційних злочинів без будь-яких обмежень та уточнень. Тому законодавець повинен визначитися у своїх переконаннях та доручити правозастосовникам, керуючись бездоганно сформульованими положеннями, вирішувати питання, чи належить злочин до корупційних у кожному конкретному прояві. Принагідно зауважимо, що проблема визнання корупціонерами другорядних співучасників корупційних злочинів потребує дослідження. Тут не все так просто, як здається на перший погляд.

Список використаних джерел:

1. Грудзур О.М. Кримінально-правова характеристика провокації хабара: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / О.М. Грудзур; НАВС МВС України. – К., 2011. – 23 с.
2. Альошина О.І. Провокація злочину (кримінально-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 / О.І. Альошина; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Дніпропетровськ, 2007. – 19 с.
3. Навроцький В.В. Провокація хабара як можливий спосіб боротьби з корупцією / В.В. Навроцький // Вісник Академії правових наук України. – 1998. – С. 157–150.
4. Попов І.М. Провокація хабара або крайня (службова) необхідність? / І.М. Попов // Право і безпека. – 2002. – № 4. – С. 134–138.
5. Дудоров О.О. Кримінально-правова заборона провокації підкупу, або Правоохоронець як ініціатор злочину / О.О. Дудоров, С.О. Письменський // Юридичний вісник України. – 2015. – № 15(1032). – С. 12–13.
6. Кваша О.О. Зміст поняття «необхідна співучасть» у кримінальному праві України / О.О. Кваша // Часопис Київського університету права. Кримінальне право та кримінологія. – 2014. – № 2. – С. 274–277.



ПРОВОКАЦІЯ ПІДКУПУ ТА СПІВУЧАСТЬ У КОРУПЦІЙНИХ ЗЛОЧИНАХ: ПАРАДОКСИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕАГУВАННЯ

Співвідношення провокації підкупу та співучасті у корупційних злочинах розглянуто з погляду віднесення певних злочинів до корупційних. Показано, що неузгодженість змісту вичерпного переліку таких злочинів у КК України із дефініцією корупційного правопорушення в Законі України «Про запобігання корупції» призводить до порушення принципу справедливості.

Ключові слова: корупційний злочин; неправомірна вигода, співучасть у злочині; підбурювач до злочину; виконавець злочину; перелік корупційних злочинів.

Наталія ЯРМИШ

ПРОВОКАЦИЯ ПОДКУПА И СОУЧАСТИЕ В КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ: ПАРАДОКСЫ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО РЕАГИРОВАНИЯ

Соотношение провокации подкупа и соучастия в коррупционных преступлениях рассмотрено с точки зрения отнесения определенных преступлений к коррупционным. Показано, что несогласованность содержания перечня таких преступлений в УК Украины с дефиницией коррупционного правонарушения в Законе Украины «О предупреждении коррупции» приводит к нарушению принципа справедливости.

Ключевые слова: коррупционное преступление; неправомерная выгода; соучастие в преступлении; подстрекатель к преступлению; исполнитель преступления; перечень коррупционных преступлений.

Nataliia YARMYSH

THE BRIBERY AND COMPLICITY IN CORRUPTION CRIMES: PARADOXES OF CRIMINAL-LEGAL REACTION

The ratio of provocation of bribery and complicity in corruption crimes is considered from the point of view of attributing certain crimes to corruption. It is shown that the inconsistency of the content of the list of such crimes in the Criminal Code of Ukraine with the definition of a corruption offense in the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» leads to a violation of the principle of fairness.

Keywords: corruption crime; bribery; complicity in crime; instigator to crime; the executor of a crime; the list of corruption crimes.



АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ

Ксенія ГОДУЄВА

заступник начальника відділу
науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності у сфері запобігання
та протидії корупції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України
k.godueva@gmail.com



Ольга ЗАГОРСЬКА

головний науковий співробітник відділу
науково-методичного забезпечення
прокурорської діяльності
у сфері запобігання та протидії корупції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України
zagorskaolga@ukr.net

УДК 342.951+34.038

ОСКАРЖЕННЯ ПРОКУРОРОМ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Право на оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з гарантій захисту прав особи, забезпечення законності притягнення винних осіб до адміністративної відповідальності. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод гарантує право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом [1]. Забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення є однією із основних засад судочинства, визначених у ст. 129 Конституції України [2].

Втім, практика застосування норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) дає змогу визначити низку протиріч, колізій, що обумовлює потребу вдосконалення механізму судового захисту. Одним із спірних питань у теорії і практиці здійснення провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, є невизначеність законодавства та позиції суддів щодо повноважень прокурора оскаржувати постанови судів у цих справах.

Різні аспекти провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядали у своїх роботах такі вчені, як

В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Богущий, О.З. Гладун, С.С. Гнатюк, С.М. Гусаров, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, З.А. Загінєй, Т.О. Коломєєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко. Не применшуючи значення наукових доробків вказаних учених у розвитку адміністративного процесуального права, слід констатувати, що окремі аспекти провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, залишаються недостатньо дослідженими.

Мета цієї статті – на основі аналізу правової регламентації повноважень прокурора на апеляційне оскарження постанов судів у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, та практики розгляду судами справ зазначеної категорії визначити проблемні аспекти, що ускладнюють ефективну реалізацію прокурором своїх повноважень, а також сформулювати пропозиції щодо удосконалення норм чинного законодавства у цій сфері.

Відповідно до ч. 2 ст. 250 КУпАП участь прокурора у розгляді судом справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4–172-9 цього Кодексу, є обов'язковою [3]. З огляду на втрату чинності положень Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», в ст. 29 якого було визначено, що нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами [4], вбачається за необхідне з'ясувати питання про те, формою реалізації якої конституційної функції прокуратури України є повноваження щодо обов'язкової участі прокурора при розгляді судами справ про правопорушення, пов'язані з корупцією.

Згідно з п. 4 ч. 6 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» під час здійснення представництва інтересів громадянина або держави в суді прокурор має право в порядку, передбаченому процесуальним законом, брати участь у розгляді справи [5]. У ч. 2 ст. 250 КУпАП передбачено обов'язкову участь прокурора при розгляді в суді

справ про правопорушення, пов'язані з корупцією. На думку В. Ніндипової, ґрунтовний аналіз правового врегулювання цих питань дає можливість констатувати нечітке визначення законодавцем повноважень прокурора у сфері адміністративних правопорушень, відсутність належного механізму реалізації та значне обмеження їх обсягу. Зважаючи на це, логічно припустити, що обмежувальна тенденція повноважень прокурора повинна бути застосована й до положень ст. 250 КУпАП, проте з незрозумілих причин її зміст залишився у попередній редакції. Попри внесені до Кодексу зміни у статті збережено нагляд за виконанням законів при провадженні в справах про адміністративні правопорушення та перелік повноважень під час його здійснення, серед яких: порушувати провадження в справі про адміністративне правопорушення; знайомитися з матеріалами справи; перевіряти законність дій органів (посадових осіб) при провадженні в справі; брати участь у розгляді справи; виносити подання, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення тощо [6].

Водночас М. Стефанчук зазначає, що нормами нового Закону України «Про прокуратуру» започатковано правову регламентацію напрямів діяльності прокуратури України поза межами кримінальної юстиції, яка зводиться до форм реалізації функції представництва інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом, а тому участь прокурора при розгляді судами справ про правопорушення, пов'язані з корупцією, є однією із форм реалізації цієї конституційної функції прокуратури України [7]. Так, відповідно до ст. 287 КУпАП постанову у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 цього Кодексу, особою, щодо якої її винесено, а також потерпілим. У ч. 5 ст. 7 КУпАП встановлено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шля-

хом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [3].

Разом з тим згідно зі ст. 250 КУпАП прокурор, заступник прокурора, здійснюючи нагляд за додержанням і правильним застосуванням законів при провадженні в справах про адміністративне правопорушення, має право, серед іншого, оскаржувати постанову і рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення [3].

Отже, потребує з'ясування питання, чому законодавець, обмеживши право прокурора на апеляційне оскарження, залишив без змін ст. 250 КУпАП, та, зрештою, чи наділений таким правом прокурор, участь якого обов'язкова у розгляді судами справ про правопорушення, пов'язані з корупцією.

Ухвалою Конституційного Суду України від 8 грудня 2015 року у справі за конституційним зверненням О.В. Цебрія встановлено неузгодженість положень ч. 5 ст. 7, ст. 250, ч. 1 ст. 287 та ч. 2 ст. 294 КУпАП щодо повноважень прокурора оскаржувати постанову суду у справах про адміністративне правопорушення. Констатовано, що усунення таких розбіжностей може бути вирішене лише у законодавчому порядку та не належить до повноважень Конституційного Суду України [8].

За даними Звіту про стан протидії корупції всього за 2016 рік прокурорами внесено 286 апеляційних скарг на незаконні судові рішення у справах вказаної категорії, з яких 105 задоволено [9].

Однак аналіз судової практики свідчить про стрімку тенденцію до збільшення кількості випадків відмови окремих апеляційних судів приймати апеляції прокурора на постанови суду у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Особливі складнощі при оскарженні постанов зазначеної категорії виникають у Львівській (19), Кіровоградській (12), Полтавській (11), Рівненській (10), Запорізькій (8), Волинській (7) областях.

Так, зокрема, Апеляційний суд Чернівецької області при розгляді апеляційної скарги прокурора, в якій висловлено вимоги скасувати постанову районного суду, притягнути Особу_2 до адміністративної відповідальності та накладти стягнення в межах санкції ч. 2 ст. 172-4, ст. 172-7 КУпАП, дійшов висновку, що відповідно до диспозиції ч. 5 ст. 7 та ч. 2 ст. 294 Кодексу прокурор не наділений правом оскарження постанови суду у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, відтак апеляційна скарга підлягає поверненню скаргнику, як така, що подана особою, яка не наділена правом оскаржувати постанову суду у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією [10].

Такого самого висновку дійшов Апеляційний суд Одеської області, розглядаючи апеляційну скаргу заступника керівника Комінтернівської місцевої прокуратури Одеської області на постанову Березівського районного суду Одеської області, якою провадження у справі стосовно Особи_2 закрито у зв'язку з відсутністю в її діях складу адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1, ч. 2 ст. 172-7 КУпАП. Суд встановив, що апеляційна скарга не містить обґрунтування про реалізацію прокурором своїх повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян, а також те, що прокурор за чинним на даний час законодавством не вправі оскаржувати рішення судді у справах про адміністративне правопорушення без додержання вимог ч. 5 ст. 7 Кодексу [11].

Апеляційний суд Рівненської області своєю постановою від 13 червня 2017 року повернув апеляційну скаргу прокурора, обґрунтовуючи це наступним. У рішенні Конституційного Суду України № 3-рп/2010 зазначено, що «апеляційне оскарження судового рішення можливе у всіх випадках, крім тих, коли закон містить заборону на таке оскарження». Згідно з пп. 2 п. 5 Прикінцевих положень Закону України «Про

прокуратуру» внесено зміни до КУпАП, якими виключено прокурора із складу суб'єктів апеляційного оскарження постанови суду у справі про адміністративне правопорушення, за винятком випадків, коли застосовуються заходи впливу за адміністративні правопорушення, пов'язані з обмеженням особистої свободи громадян, відповідно до ч. 5 ст. 7 Кодексу [12].

Зазначена суперечність остаточно вирішена Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб» від 16 березня 2017 року, згідно з яким до ст. 294 КУпАП внесені зміни, відповідно до яких прокурора наділено правом оскаржити постанову судді в справі про адміністративне правопорушення у випадках, встановлених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 Кодексу [13].

Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних та кримінальних справ (ВССУ) у своєму листі від 22 травня 2017 року звертає увагу на те, що прокурор може реалізувати право на апеляційне оскарження у справах про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення. В інших випадках з огляду на зміст ч. 2 ст. 294 Кодексу апеляційна скарга підлягає поверненню прокурору як така, що подана особою, не наділеною правом апеляційного оскарження. Крім того, суд наголошує, що інформаційний лист ВССУ від 30 квітня 2015 року № 9-749/0/4-15 щодо застосування норм КУпАП, які регулюють право прокурора на оскарження постанов, прийнятих у справах про адміністративні правопорушення, з огляду на те, що він не враховує (виданий до) останніх законодавчих змін від 16 березня 2017 року, слід вважати таким, що не може бути використаний правозастосувачем як чинна позиція судової палати у кримінальних справах ВССУ [14].

Вирішуючи питання про відмову у відкритті апеляційного провадження по скаргах прокурора на рішення суду першої

інстанції у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, суди вказують, що у правовій державі діють два базові принципи правового регулювання: загальнодозвільний «дозволено все, що не заборонено законом» та спеціальнодозвільний «дозволено лише те, що прямо передбачено законом».

Загальнодозвільний принцип поширюється на поведінку людини, діяльність всіх інститутів громадянського суспільства й гарантує можливість діяти будь-яким чином та у будь-який спосіб, не порушуючи права інших осіб чи заборони, які встановлені законом. Спеціально-дозвільний принцип закріплений у конституційній нормі – ч. 2 ст. 19 Основного Закону України, згідно з якою органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України. Нормативна дія спеціально-дозвільного принципу поширюється також на органи публічної влади, межі повноважень та діяльності яких визначаються відповідними законами України, в тому числі органи прокуратури. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про прокуратуру» організація та діяльність прокуратури України, статус прокурорів визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У правовій державі спеціально-дозвільний принцип обмежує посадових осіб органів влади у виборі варіантів та моделей поведінки, зобов'язуючи їх діяти виключно у визначений законом спосіб і лише в межах закріплених за ними повноважень. Шляхом дотримання цього принципу забезпечуються права людини і громадянина, а також прогнозоване функціонування органів влади [15].

Погоджуючись із такою думкою суду, необхідно визначитись, чи може обмеження прокурора щодо оскарження рішень судів першої інстанції розглядатися як порушення права на доступ до суду, закріпленого у

ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод?

Відповідно до п. 1 узагальнення практики щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією, ВССУ від 22 травня 2017 року № 223-943/0/4-17 суди повинні керуватися Конституцією України, Конвенцією ООН проти корупції (Нью-Йорк, 31 жовтня 2003 року), Кримінальною конвенцією Ради Європи про боротьбу з корупцією (Страсбург, 27 січня 1999 року), додатковим протоколом до Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (Страсбург, 15 травня 2003 року), Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, Кодексом України про адміністративні правопорушення, іншими нормативно-правовими актами України, а також практикою Європейського суду з прав людини [14].

У низці рішень Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), юрисдикцію якого в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, визнано Україною, закріплено, що право на справедливий судовий розгляд може бути обмежено державою, якщо це обмеження не завдає шкоди самій суті права.

У рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Осман проти Сполученого Королівства» від 28 жовтня 1998 року зазначено, що обмеження не буде сумісним з п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, «якщо воно не має правомірної мети і якщо відсутнє пропорційне співвідношення між вжитими засобами та поставленою метою». У своєму рішенні від 21 лютого 1975 року у справі «Голдер (Golder) проти Сполученого Королівства» ЄСПЛ зазначив, що «право доступу до національних судів існує, як правило, у всіх демократичних спільнотах. Подібне право і його реалізація зазвичай регулюються конституцією, законодавством, звичаями та іншими субсидіарними нормами, як декрети і регламенти судів».

В ухвалі від 8 січня 2008 року до справи «Скорик проти України» ЄСПЛ нагадав, що «відповідно до п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якщо в національному правовому порядку існує процедура апеляції, держава має гарантувати, що особи, які знаходяться під її юрисдикцією, мають право в апеляційних судах на основні гарантії, передбачені ст. 6 Конвенції. Мають бути враховані особливості провадження, що розглядається, та сукупність проваджень, що здійснювались у відповідності з національним правопорядком, а також роль апеляційного суду у них» [16].

За результатами аналізу правових позицій Європейського суду з прав людини, які були сформовані під час розгляду й вирішення справ і втілювались у судових рішеннях, можливо дійти ґрунтовного висновку про те, що основною складовою права на суд є право доступу в тому розумінні, що особі забезпечується можливість безперешкодно звернутися до суду для вирішення певного питання за встановленою процедурою на засадах верховенства права.

Водночас, чи є обмеження прокурора у праві на оскарження рішень судів першої інстанції порушенням принципу рівності учасників судового провадження?

Згідно з п. 1 та п. 8 ч. 1 ст. 129 Конституції України основними засадами судочинства, зокрема, є: рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення.

Рівність учасників судового процесу перед законом і судом означає наділення їх рівними правами та рівними обов'язками щодо участі в процесі та відстоюванні своєї позиції; гарантування відсутності будь-яких переваг перед судом, які не обумовлені законом (ст. 24 Конституції України). Становище конкретного учасника судового процесу не може бути покращено чи погіршено за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного та соціального похо-

дження, майнового стану, місця проживання або іншими ознаками.

Втім, рівність усіх перед законом і судом не означає рівності громадянина та державного органу чи його посадової особи, яка бере участь у провадженні. Права та обов'язки можуть бути різними залежно від процесуального статусу особи (прокурор, особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, захисник, потерпілий).

Відповідно, рівність прав (обов'язків) полягає в тому, що кожен з учасників судового процесу наділений правами та несе обов'язки, які відповідають його процесуальному статусу.

Враховуючи практику Європейського суду з прав людини (зокрема, *mutatis mutandis* рішення у справі «Озтюрк проти Німеччини» від 21 лютого 1984 року, п. 53) [17], справи про адміністративні правопорушення вказаної категорії з огляду, зокрема, на розмір та характер стягнень, для цілей ст. 6 Конвенції належать до справ із обвинуваченням у вчиненні кримінального правопорушення. Відтак, на цю категорію справ поширюються гарантії ст. 6 Конвенції.

Згідно зі ст. 6 Конвенції кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленого законом.

У справі «Карелін проти Росії» (рішення від 20 вересня 2016 року, заява № 926/08) ЄСПЛ констатував порушення ч. 1 ст. 6 Конвенції в частині дотримання принципу рівності сторін і вимог змагального процесу, коли національний суд при розгляді справи про адміністративне правопорушення без участі сторони обвинувачення, що цілком відповідало нормам російського законодавства, ініціював дослідження доказів обвинувачення та за результатами дослідження доказів притягнув особу до відповідальності, уточнивши в судовому рішенні фактичні обставини правопорушення, усунувши певні розбіжності та неточності, які мали місце в протоколі про адміністративне правопорушення [18].

Отже, обмеження прокурора у праві апеляційного оскарження рішення суду в справах зазначеної категорії є порушенням принципу змагальності та процесуальної рівності учасників, які є необхідною складовою судового провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Правова держава характеризується не тільки недопущенням порушень законодавства, прав і свобод людини, а ще й створенням відповідної системи гарантій для відновлення цих прав. Саме тому нормативне забезпечення реалізації прокурором права на апеляційне оскарження є ефективним способом перевірки законності прийнятого рішення.

У цьому аспекті слід зауважити, що в рішенні ЄСПЛ від 14 жовтня 2010 року у справі «Щокін проти України» визначено концепцію якості закону, зокрема з вимогою, щоб він був доступним для заінтересованих осіб, чітким та передбачуваним у застосуванні. Відсутність у національному законодавстві необхідної чіткості й точності порушує вимогу «якості закону». У разі коли в національному законодавстві наявне неоднозначне або множинне тлумачення прав та обов'язків осіб, національні органи зобов'язані застосувати найбільш сприятливий для осіб підхід. Тобто вирішення колізій у законодавстві завжди тлумачиться на користь особи [19].

Таким чином, не варто заперечувати той факт, що належна реалізація права прокурора на апеляційне оскарження потребує внесення змін до ч. 2 ст. 294 КУпАП.

У процесі правового аналізу положень, що містяться в Кодексі, складно не помітити непослідовності законодавця щодо визначення правового становища прокурора як суб'єкта апеляційного оскарження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією.

Обов'язковість участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (ст. 250 КУпАП), на нашу думку, свідчить про те, що рішення про накладення адміністративного стяг-

нення у справах вказаної категорії не можуть прийматися тільки за наслідками вивчення матеріалів, отриманих від органу (посадової особи).

Водночас належне виконання зазначеного обов'язку наразі ускладнено відсутністю дієвого механізму реалізації процесуальних повноважень прокурора. Можна констатувати, що внаслідок наявності недоліків у законодавстві участь прокурора у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, має формальний характер.

Вказане негативно впливає на формування єдиного підходу до розгляду справ про правопорушення, пов'язані з корупцією. Не викликає жодних сумнівів,

що позбавлення прокурора права на апеляційне оскарження постанов у справах вказаної категорії перешкоджає постановленню законного та обґрунтованого рішення, а також є перепорою у виконанні завдань, визначених у ст. 1 КУпАП.

Вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, підриває авторитет органів державної влади та місцевого самоврядування, а питання запобігання та протидії вказаним правопорушенням є актуальним та першочерговим завданням нашої держави. Відтак існує нагальна потреба передбачити у КУпАП право прокурора на оскарження постанови суду першої інстанції у справі про правопорушення, пов'язані з корупцією.

Список використаних джерел:

1. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004
2. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
6. Ніндинова В. Повноваження прокурора в провадженнях про адміністративні правопорушення: новели законодавства / В. Ніндинова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.akademia.gr.gov.ua/userfiles/file/Academia2016/Akt_schema/14321146.pdf
7. Стефанчук М.М. Повноваження прокурора у провадженні в справах про адміністративні правопорушення крізь призму правової регламентації функцій прокуратури України / М.М. Стефанчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Users/ozagorska/Downloads/apvchzu_2014_36_9.pdf
8. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним зверненням Цебрія Олександра Володимировича щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 250 КУпАП у взаємозв'язку з положеннями частини п'ятої статті 7, частини першої статті 287, частини другої статті 294 цього кодексу від 8 грудня 2015 року № 2-43/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v049u710-15>
9. Звіт про стан протидії корупції за 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm
10. Постанова Апеляційного суду Чернівецької області від 6 травня 2015 року в справі № 33/794/69/15 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44025260>
11. Постанова Апеляційного суду Одеської області від 21 вересня 2016 року в справі № 494/930/16-п // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61428697>
12. Постанова Апеляційного суду Рівненської області від 13 червня 2017 року в справі № 569/6591/17 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67083629>

19. Шокін проти України: рішення Європейського суду з прав людини від 14 жовтня 2010 року, заяви № 23759/03 та № 37943/06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_858

ского суда по правам человека аргументирована нецелесообразность исключения прокурора из круга лиц, наделенных правом на апелляционное обжалование решений судов в делах об административных правонарушениях, связанных с коррупцией.

Ключевые слова: прокурор; право на апелляционное обжалование; административные правонарушения, связанные с коррупцией.

**Ksenia HODUEVA,
Olha ZAHORSKA**

APPEAL BY THE PROSECUTOR OF DECISIONS IN THE CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENSES RELATED TO CORRUPTION

The right of the prosecutor to appeals against decisions on cases of offenses related to corruption was analyzed. Based on the analysis of the practice of the European Court of Human Rights, it is justified that the prosecutor should not be excluded from the circle of persons entitled to appeal the decisions of the courts in cases of administrative violations related to corruption.

Keywords: public prosecutor; right of appellate appeal; administrative offenses related to corruption.





Олександр ДУДОРОВ

провідний науковий співробітник
Науково-дослідної лабораторії
з правових та організаційно-тактичних проблем ОРД
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
o.o.dudorov@gmail.com



Катерина ДУДОРОВА

доцент кафедри правознавства
Бердянського державного педагогічного університету,
кандидат юридичних наук, доцент
k.b.dudorova@gmail.com

УДК 342.451

ПРОБЛЕМИ ТЛУМАЧЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і прирівняні до них особи (у тому числі ті з них, хто займає посади в колегіальних органах) можуть мати різні приватні інтереси у сферах, в яких вони реалізують службові або представницькі повноваження. При цьому не виключені випадки колізій (суперечностей) між приватними інтересами вказаних осіб і публічними інтересами, зумовленими виконанням покладених на осіб повноважень.

Питання виявлення, врегулювання і запобігання конфлікту інтересів потребують законодавчої регламентації з тим, щоб: підпорядкувати приватні інтереси осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб публічним

інтересам; забезпечити прозорість, справедливність, підзвітність та ефективність публічного управління; створити умови для належного виконання покладених на особу службових або представницьких повноважень. Приватний інтерес як одна зі складових конфлікту інтересів, передбачаючи широкий (фактично необмежений) спектр спонукань, якими керується особа, не завжди пов'язаний з неправомірною вигодою, а поняття конфлікту інтересів не обов'язково включає в себе корупційну складову. У зв'язку із цим немає достатніх підстав, як це інколи робиться в юридичній літературі [1, с. 133–134], завжди пов'язувати наявність конфлікту інтересів зі спробами державного службовця (іншого відповідного суб'єкта) безпідставно збагатитись.

Разом із тим і в законодавстві України, і в міжнародно-правових актах наголошується на тому, що регламентація виявлення, врегулювання і запобігання конфлікту інтересів є передусім способом протидії корупції та має на меті мінімізувати підґрунтя для корупційних вчинків. Конфлікт інтересів – чинник, здатний породжувати корупційну поведінку, створює передумови для зловживань відповідних суб'єктів при ухваленні ними рішень або вчиненні діянь. Міжнародні експерти наголошують на тому, що конфлікт інтересів не тотожний корупції. Іноді конфлікт інтересів існує там, де немає корупції, і навпаки. Наприклад, державна посадова особа, залучена до прийняття рішення, в якому вона має особистий інтерес, може діяти справедливо і відповідно до законодавства; отже, у такому випадку корупції немає. Інший посадовець може взяти хабар за прийняття рішення, яке він мав би прийняти в будь-якому випадку – в діях такої особи наявна корупція, але немає конфлікту інтересів. Проте корупція найчастіше виникає там, де приватний інтерес негативно впливає на виконання державною посадовою особою своїх обов'язків. Саме тому запобігання конфлікту інтересів доцільно розглядати як складову ширшої політики щодо запобігання і протидії корупції [2, с. 6]. Хоча конфлікт інтересів не слід отождествлювати з корупцією, зростає розуміння того, що неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами і державними обов'язками урядовців може стати джерелом корупції [3, с. 1].

Викладеним і пояснюється та обставина, що регулювання питань, пов'язаних із конфліктом інтересів, здійснюється (хоч і не вичерпним чином) у розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» (далі – Закон). Останній на відміну від своїх попередників (зокрема, ст. 14 Закону від 7 квітня 2011 року, ст. 15 «Про засади запобігання і протидії корупції» Закону від 17 травня 2012 року) «Про правила етичної поведін-

ки» втілює комплексний підхід до регулювання вказаних питань. Зокрема, в розділі V чинного Закону містяться: загальні положення щодо виявлення і врегулювання конфлікту інтересів; більш-менш докладний опис заходів зовнішнього і самостійного врегулювання конфлікту інтересів; положення, які відсилають до інших нормативно-правових актів у цій сфері; стаття, присвячена запобіганню конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав.

Незважаючи на певний законодавчий прогрес, окреслена проблематика характеризується новизною, нетрадиційністю і загалом належить у вітчизняній юридичній літературі до числа недостатньо досліджених, викликаючи водночас численні запитання на практиці. Підтвердженням зазначеного стало нещодавне оновлення основного рекомендаційного документа, яким керується у своїй роботі щодо врегулювання і запобігання конфлікту інтересів Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК): рішенням НАЗК від 29 вересня 2017 року № 839 затверджено Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (Методичні рекомендації НАЗК 2017 року), у зв'язку з чим Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, затверджені рішенням НАЗК від 14 липня 2016 року № 2 (Методичні рекомендації НАЗК 2016 року), визнано такими, що втратили чинність.

Вказані документи НАЗК, ґрунтуючись на практиці щоденного правозастосування і потужній емпіричній базі, слугують корисним дороговказом при вирішенні питань, пов'язаних із виявленням, врегулюванням і запобіганням конфлікту інтересів, що, однак, не виключає необхідності доктринального опрацювання обраної проблематики. Тим більше, що з окремих питань тлумачення відповідного законодавства позиція НАЗК не є безспірною.

Передусім необхідно звернути увагу на те, що закріплені в ст. 1 Закону визначення потенційного і реального конфлікту інтересів не враховують того, що особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом (пп. «б» ч. 2 ст. 3 Закону)), не виконують ні службових, ні представницьких повноважень. Однак конфлікт інтересів у зв'язку з виконуваними такими особами повноваженнями можливий, і до того ж він підлягає виявленню, врегулюванню та запобіганню на підставі Закону. Отже, наведені в ст. 1 Закону визначення потенційного і реального конфлікту інтересів потребують уточнення. Те ж саме стосується визначення реального конфлікту інтересів, яке міститься в п. 2 примітки ст. 172-7 КУпАП.

У пункті 1 ч. 1 ст. 28 Закону не встановлено способів, в який особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до нею особою має виконуватись обов'язок вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, а тому цей спосіб визначається зобов'язаною особою на власний розсуд. Фактично відповідна особа повинна постійно співвідносити кожне своє рішення (діяння) в контексті можливого зіткнення приватного інтересу з публічним і розмірковувати, яким чином цього уникнути. Конфлікт між приватним інтересом і службовими (представницькими) повноваженнями може виникнути навіть в особи, яка добросовісно вживає можливих заходів щодо недопущення конфлікту інтересів. Пункт 1 ч. 1 ст. 28 Закону, однак, не стосується тих випадків наявності конфлікту інтересів, виникнення яких не залежить від волі зобов'язаної особи, а спрямований передусім на недопущення практики умисного ство-

рення такою особою ситуацій, які можуть розцінюватись як конфлікт інтересів.

Наприклад, особа розуміє, що призначення на посаду підлеглого працівника близької їй особи призведе до конфлікту інтересів, який матиме постійний характер, проте не інформує про цю обставину своє керівництво, розраховуючи на те, що в подальшому воно обере інший, більш м'який, ніж звільнення, спосіб врегулювання конфлікту інтересів. У такому разі обов'язок вжиття особою заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів слід вважати порушеним. Якщо п. 1 ч. 1 ст. 28 Закону не тлумачити обмежувально (у взаємозв'язку з можливістю виконати передбачений цією нормою обов'язок), то законодавча вимога щодо недопущення принаймні потенційного конфлікту інтересів інколи (особливо з урахуванням різноманітності приватних інтересів зобов'язаної особи як члена суспільства і професіонала в тій чи іншій сфері) може сприйматись як надмірна.

Наприклад, Вища рада правосуддя (ВРП) і Вища кваліфікаційна комісія суддів України (ВККС) – це органи, уповноважені приймати рішення щодо кар'єри суддів, їхньої дисциплінарної відповідальності. Водночас у державі існують суди, яким за законом підсудні справи, в яких однією зі сторін виступають ці органи. Рано чи пізно останні вирішують питання кар'єри і відповідальності кожного судді. Тобто приватний інтерес у відносинах із ВРП і ВККС має кожен суддя, включаючи тих, хто працює у вказаних судах [4]. Хоч наявність приватного інтересу і конфлікт інтересу – поняття не тотожні, очевидно, що уникнути потенційного конфлікту інтересів у цьому разі суддя спроможний лише тоді, коли відмовиться працювати у відповідних судах.

У пункті 2 ч. 1 ст. 28 Закону (на відміну від ст. 14 Закону України від 7 квітня 2011 року із змінами «Про засади запобігання та протидії корупції», яка вказувала на письмову форму) не конкретизовано, в якій формі особа має виконувати обов'яз-

зок повідомляти належного адресата про наявність у неї конфлікту інтересів. Бажаючи, однак, є письмова форма такого повідомлення. Адже це слугує документальним підтвердженням того, що особа справді повідомила про конфлікт інтересів, а також дає можливість керівнику, НАЗК, іншому уповноваженому органу проаналізувати проблемну ситуацію щодо з'ясування наявності конфлікту інтересів і виконати, своєю чергою, покладені на них обов'язки.

Обов'язок не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів (п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону) означає, що особа у вказаній ситуації повинна утримуватись від вчинення дій і прийняття рішень, і така бездіяльність має тривати до моменту отримання від керівника (Ради суддів України, іншого визначеного законом органу) повідомлення про ухвалені ним рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів або отримання роз'яснення НАЗК про врегулювання конфлікту інтересів.

Порушення зазначеного обов'язку може утворювати склад адміністративного проступку (ч. 2 ст. 172-7 КУпАП). Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ (ВСС) роз'яснив, що для кваліфікації вчиненого за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП необхідно встановити сукупність таких обставин: 1) наявність у правопорушника приватного інтересу, який має бути чітко сформульований та визначений; 2) наявність суперечності між приватним інтересом і службовими (представницькими) повноваженнями із зазначенням того, в чому ця суперечність проявляється або як впливає на прийняття рішення; 3) наявність повноважень на прийняття рішення; 4) наявність факту реального впливу суперечності між приватним інтересом і службовими (представницькими) повноваженнями на об'єктивність або неупередженість рішення (п. 3 Інформаційного листа ВСС від 22 травня 2017 року № 223-943/0/4-17 «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією»).

Також, на думку ВСС, якщо, наприклад, депутат місцевої ради чи суддя голосує за погодження призначення особи, з якою він пов'язаний родинними стосунками, до складу виконавчого органу чи на посаду голови, заступника голови або секретаря судової палати відповідного суду, то реальний конфлікт у цьому разі може бути лише у випадку, коли при прийнятті такого рішення необхідно зробити вибір між особою, з якою депутат або суддя перебуває в родинних стосунках, та іншим кандидатом. На наш погляд, реальний конфлікт інтересів у разі такого голосування матиме місце і за відсутності вказаного вибору. Навіть якщо останній відсутній, то хіба голосування за родича може вважатись об'єктивним і неупередженим? Відповідно, голосування депутата місцевої ради (судді) за особу, з якою він пов'язаний родинними стосунками, є підстави розцінювати як «вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів» (ч. 2 ст. 172-7 КУпАП). Вимушені констатувати, що випадки обмежувального тлумачення цієї адміністративно-правової заборони не є рідкістю в сьогоденній судовій практиці.

Обов'язок вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів (п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону) стосується особи, в якій наявний конфлікт інтересів. Цей обов'язок слід відрізнити від аналогічного обов'язку керівника того, у кого наявний конфлікт інтересів (ч.ч. 3 і 4 ст. 28 Закону). Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи, повідомляючи належного адресата про наявність у них конфлікту інтересів, можуть пропонувати свої варіанти врегулювання конфлікту інтересів. Однак обрання певного заходу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 29, ст.ст. 30–34 Закону) – прерогатива керівника особи, в якій наявний конфлікт інтересів, НАЗК, іншого визначеного законом органу. Разом із тим особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняні до них особи можуть

(мають право) самостійно вживати заходи щодо врегулювання конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 29 Закону).

Оскільки п. 4 ч. 1 ст. 28 і ч. 2 ст. 29 Закону є нормами, які перебувають між собою у колізії (у першій з них ідеться про обов'язок особи, а в другій – про її право), вони потребують узгодження. Показово, що в ст. 13 Модельного кодексу поведінки державного службовця (Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи № R(2000)10) обов'язок вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів, на відміну від Закону, не передбачений. Вдосконалений п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону повинен закріплювати обов'язок особи виконувати рішення, спрямоване на врегулювання конфлікту інтересів, а також відмовитись від вигоди, здобутої внаслідок конфлікту інтересів.

Застосовуючи ч. 3 ст. 28 Закону, слід враховувати те, що керівник, отримавши під свого підлеглого відповідне повідомлення, як і НАЗК (інший визначений законом орган), має передусім оцінити повідомлення і переконатись у наявності конфлікту інтересів. Існування суперечності між приватним інтересом і службовим (представницьким) повноваженням особи встановлюється в кожному конкретному випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо із визначенням можливості приватного інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення або вчинення діяння особи (пп. 1.1.1 п. 1.1 розділу I Методичних рекомендацій НАЗК 2017 року). Не виключено, наприклад, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняна до неї особа сумнівно помиляється щодо наявності конфлікту інтересів або, навпаки, намагається ухилитись від виконання покладених на неї службових або представницьких повноважень, посилаючись на нібито існуючий конфлікт інтересів.

З погляду застосування ч. 4 ст. 28 Закону про конфлікт інтересів підлеглої особи керівник може дізнатись під час перевірки службової діяльності підлеглого, а також з:

аналізу інформації, поданої підлеглою особою про себе відповідно до вимог законодавства; публікацій у ЗМІ; заяв осіб, які вважають себе потерпілими від неправомірних діянь, пов'язаних із конфліктом інтересів; повідомлень викривачів (ст. 53 Закону); повідомлень громадських організацій, їхніх членів або уповноважених працівників, а також окремих громадян (п. 1 ч. 1 ст. 21 Закону); повідомлень посадових і службових осіб юридичних осіб, інших осіб, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах (п. 5 ч. 3 ст. 61 Закону).

Надходження інформації про конфлікт інтересів з інших джерел, відмінних від повідомлень осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, не завжди свідчить про порушення такими особами обов'язку, передбаченого п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону. Адже вони можуть сумнівно помилятись в оцінці певної життєвої ситуації, не знати про фактичні обставини, які засвідчують виникнення конфлікту інтересів, тощо.

Безпосередній керівник (керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення особи з посади), якому з різних джерел (у тому числі з відповідного повідомлення підлеглого) стало відомо про наявність в останнього конфлікту інтересів, зобов'язаний вжити заходів для врегулювання конфлікту інтересів такої особи (ч.ч. 3 і 4 ст. 28 Закону) і не може обмежуватись вказівкою підлеглому врегулювати конфлікт інтересів самостійно.

Заслугує на підтримку доктринальна пропозиція запровадити адміністративну відповідальність за невиконання безпосереднім керівником (керівником органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення особи з посади) покладених на нього повноважень щодо врегулювання конфлікту інтересів [5, с. 125–126]. Як слушно зазначає М.І. Хавронюк, вадою чинної редакції ст. 172-9 КУпАП є те, що передбаченим

цією нормою проступком не визнається невиконання встановлених законом заходів відповідною особою в разі виявлення нею конфлікту інтересів підлеглої особи, якщо він не утворює складу корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією [6, с. 425].

Не виключені випадки, коли та чи інша ситуація через її складність не може однозначно розцінюватися як конфлікт інтересів (наприклад, дискусійним на сьогодні є питання про наявність конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад, які знаходяться на керівних посадах у комунальних підприємствах і беруть участь у прийнятті рішень місцевих рад щодо очолюваних ними комунальних підприємств), або особі спадає на думку, що в неї наявний конфлікт інтересів, хоч він насправді відсутній. Частина 5 і 6 ст. 28 Закону якраз і розраховані на випадки, коли особі складно визначити, чи перебуває вона у стані конфлікту інтересів. Якщо особа має сумніви щодо наявності в неї конфлікту інтересів, то вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу НАЗК. Причому суб'єктом звернення виступає саме той, хто має вказаний сумнів, а не його керівник. Тому, наприклад, належним суб'єктом у цьому разі не визнається командир військової частини, в якій на певних посадах проходить службу подружжя.

За результатами розгляду звернення до НАЗК можливі різні варіанти поведінки заявника. Зокрема, якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, то вона повинна діяти відповідно до вимог, передбачених розділом V Закону, тобто виходити з того, що конфлікт інтересів все ж таки має місце. Отже, особа зобов'язана повідомити належних адресатів про конфлікт інтересів, а також може спробувати врегулювати конфлікт інтересів самотійно.

НАЗК послідовно (така сама позиція була відображена в Методичних рекомендаціях НАЗК 2016 року) вважає, що звернення до цього органу за роз'ясненням не звільняє особу від обов'язків: повідомити

безпосереднього керівника про конфлікт інтересів; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. З такою рекомендацією погодитись складно, бо саме через те, що особа сумнівається в наявності конфлікту інтересів, вона звертається до НАЗК. Як можна зобов'язати особу повідомляти про те, в чому вона не впевнена? Чому не можна діяти, якщо особа лише має сумнів? Закон забороняє діяти (приймати рішення) в умовах реального конфлікту інтересів, а в розглядуваній ситуації питання про наявність або відсутність конфлікту інтересів, виникнення якого має передувати діянню (рішенню), ще не вирішене. Із позицією, відображеною в Методичних рекомендаціях НАЗК, можна було б погодитись частково (в частині незвільнення від обов'язку повідомляти про конфлікт інтересів), якби Закон закріплював поняття уявного конфлікту інтересів. Відсутність визначення останнього є свідченням того, що Закон не повною мірою відповідає міжнародним стандартам [7, с. 119].

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, то вона звільняється від відповідальності – навіть якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів (ч. 6 ст. 28 Закону). Результатом сприйняття роз'яснення НАЗК, яке має обов'язковий характер, є впевненість заявника у відсутності конфлікту інтересів і правомірності своєї поведінки. Заявник, який керується наданим йому у встановленому порядку роз'ясненням про відсутність конфлікту інтересів, забезпечує себе від наслідків як можливої зміни в майбутньому позиції НАЗК, так й іншої інтерпретації конкретної ситуації, здійснюваної органом, що вирішує питання про юридичну відповідальність заявника.

Самостійне врегулювання конфлікту інтересів дає змогу особі уникнути негативних наслідків зовнішнього (примусового) врегулювання конфлікту інтересів, однак скористатись цим правом доцільно лише за наявності впевненості особи в результатив-

ності такого варіанту поведінки. Незважаючи на те, що в ч. 2 ст. 29 Закону йдеться про заходи, єдиним заходом самостійного врегулювання конфлікту інтересів згідно з цією нормою є документально підтверджене позбавлення відповідного приватного інтересу. Це може бути, наприклад, передача корпоративних прав, наявність яких викликає конфлікт інтересів, в управління, відчуження (продаж, дарування тощо) цих корпоративних прав (але не близьким особам). Вадою Закону слід визнати відсутність у ньому норм, які закріплювали б обов'язок безпосереднього керівника (керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення особи з посади) протягом певного строку інформувати підлеглого про результати самостійного врегулювання конфлікту інтересів шляхом позбавлення приватного інтересу.

Стаття 35 Закону присвячена особливостям врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, включаючи депутатів місцевих рад. Так, у ст. 59-1 Закону України від 21 травня 1997 року «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання.

Викладене законодавче положення НАЗК ілюструється за допомогою такого прикладу. Міський голова головує на засіданні міської ради під час розгляду питання щодо затвердження технічної документації із землеустрою стосовно встановлення меж приватизованої земельної ділянки в натурі (на місцевості), яка перебуває у власності міського голови. Ця особа повинна самостійно публічно оголосити

про конфлікт інтересів перед підготовкою, розглядом і прийняттям такого рішення (п. 2.3 розділу II Методичних рекомендацій НАЗК 2017 року).

Якщо законодавство про місцеве самоврядування обмежується покладанням на відповідну особу обов'язку публічно оголосити про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання, після чого особа може голосувати на законних підставах, то спеціальний закон (ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції») цим не обмежується і в порядку врегулювання конфлікту забороняє за загальним правилом особі, в якій наявний конфлікт інтересів, брати участь у прийнятті рішення колегіальним органом. На нашу думку, долати колізію між вказаними законодавчими положеннями слід, керуючись правилом, згідно з яким спеціальний закон скасовує (витісняє) загальний закон, а отже, пріоритет у розглядуваній ситуації – за ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції».

Інша точка зору з цього питання, яка обстоюється правниками Асоціації міст України та ґрунтується на буквальному тлумаченні ч. 1 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції» і ч. 1 ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зводиться до того, що сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради мають право взяти участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання [8].

На наш погляд, з урахуванням того, що чинне законодавство встановлює два основні обов'язки депутата місцевої ради (привірної особи) за наявності в нього (неї) конфлікту інтересів (не лише невідкладно і публічно заявити про конфлікт інтересів, а й не брати участі в обговоренні чи голосуванні відповідного питання на засіданні ради або комісії), депутат місцевої ради (інша особа, уповноважена на вико-

нання функцій місцевого самоврядування та зазначена у ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») не вправі брати участь у розгляді, підготовці та голосуванні з питань, щодо яких наявний конфлікт інтересів, навіть після самостійного публічного оголошення про його наявність (за винятком ситуації, описаної в абзаці 3 ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції»).

Взагалі ж, як слушно зазначається в наукових джерелах, у зв'язку з відсутністю безпосереднього керівника, виборністю посади і дозволом поєднувати представницький мандат з іншими видами діяльності (остання обставина зумовлює належність депутатів місцевих рад до групи ризику з великою вірогідністю виникнення конфлікту інтересів) питання запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад потребують додаткового регулювання у вигляді доповнення законів України «Про місцеве самоврядування» і «Про статус депутатів місцевих рад» [9; 10].

Подібна ситуація, до речі, виникає і щодо народних депутатів України. У ст. 31-1 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10 лютого 2010 року, встановлено, що народний депутат бере участь на пленарних засіданнях в обговоренні питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, а також бере участь у голосуванні з таких питань за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання Верховної Ради України, на якому розглядається відповідне питання. Позитивно оцінивши ці законодавчі положення, група експертів GRECO водночас вказала на незрозумілість алгоритму дій у випадку порушення зазначеної процедури. Необхідно сформулювати детальне керівництво з цих питань (у формі кодексу поведінки) і надати його депутатам, а загалом посилити внутрішні механізми контролю за доброчесністю у ВР [11, пункти 77–80, 95].

Частина 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції» присвячена врегулю-

ванню конфлікту інтересів, що наявний в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо). Встановлено, що такий особі за загальним правилом (виняток з цієї заборони передбачений в абзаці 3 ч. 2 ст. 35 Закону) заборонено брати участь у прийнятті рішення колегіальним органом. Причому особі забороняється брати участь не лише в голосуванні, а й в обговоренні (розгляді) питання, а так само у підготовці документів для прийняття рішення колегіальним органом; забороняється також враховувати особу при визначенні кількості членів, необхідних для правомочності розгляду колегіальним органом відповідного питання (п. 2.5 розділу II Методичних рекомендацій НАЗК 2017 року).

Наприклад, член ВРП за наявності конфлікту інтересів при розгляді цим колегіальним органом рекомендації ВККС про призначення судді на посаду зобов'язаний відмовитись від: виконання повноважень доповідача, складання висновку щодо можливості призначення судді на посаду; обговорення висновку на розгляді ВРП; участі в розгляді кандидатури на посаду судді; участі в голосуванні за рішення щодо кандидата на посаду судді на засіданні ВРП.

Положення, закріплені в ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», знаходять розвиток (конкретизацію) в інших нормативно-правових актах (зокрема, ст.ст. 87, 100 Закону України від 2 червня 2016 року «Про судоустрій і статус суддів», ст.ст. 20, 33 Закону України від 21 грудня 2016 року «Про Вищу раду правосуддя», п. 8 Положення про Комісію Міністерства фінансів України з питань застосування санкцій за порушення вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та/або нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у сфері запобігання та протидії

легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 23 квітня 2015 року № 460).

Слід мати на увазі, що з різних причин рішення про задоволення самовідводу (відводу) колегіальним органом може бути й не ухвалене, що вказує на колізійність відповідних законодавчих положень. Переконані в тому, що у вказаних вище і подібних ситуаціях пріоритет повинна мати норма спеціального (антикорупційного) законодавчого акта – ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», що забороняє особі, яка входить до складу колегіального органу та має конфлікт інтересів, брати участь у прийнятті цим органом відповідного рішення. Вказане положення Закону є імперативним, а його реалізація вочевидь не повинна залежати від позиції, яку займе з питання про врегулювання конфлікту інтересів той чи інший колегіальний орган.

Разом із тим в абзаці 3 ч. 2 ст. 35 Закону встановлено: якщо неучасті особи, в якій наявний конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності колегіального органу, то участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем, про що відповідний колегіальний орган приймає рішення. В рішенні обирається конкретна передбачена Законом форма контролю та уповноважений на проведення контролю суб'єкт. Незважаючи на стримуючий вплив зовнішнього контролю, за його допомогою неможливо повністю виключити негативний вплив особи, в якій наявний конфлікт інтересів, на інших членів колегіального органу та ухвалення рішення, несприятливого для держави, територіальної громади тощо. У зв'язку із цим заслуговує на підтримку пропозиція С.В. Рівчаченка запровадити законодавчу заборону на допущення зацікавленої особи до участі в роботі колегіального органу, крім випадків, коли її неучасті з поважних причин призведе до неправомочності колегіального органу [5, с. 99–100].

У статті 36 Закону, присвяченій запобіганню конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, встановлено, що вказані в ній особи зобов'язані протягом 30 днів після призначення (обрання) їх на відповідні посади передати в управління іншим особам (крім членів своєї сім'ї) належні їм підприємства та корпоративні права. Закон, як бачимо, не вимагає від зобов'язаної особи відчужувати ці активи – достатньо передати їх в управління іншій особі. Згідно з абзацом 2 ч. 1 ст. 36 Закону, якщо тлумачити цю норму буквально, не заборонено передавати підприємства і корпоративні права в управління близьким особам, які не є членами сім'ї зобов'язаної особи, хоча за логікою (для запобігання конфлікту інтересів) заборона мала стосуватись і близьких осіб, які не є членами сім'ї зобов'язаної особи.

Можлива ситуація, коли особа вже після призначення (обрання) на відповідну посаду набуває (наприклад, у порядку спадкування) корпоративних прав, що призводить до виникнення конфлікту інтересів. Останній потребує врегулювання з урахуванням, зокрема, того, що володіння корпоративними правами не вважається підприємництвом (ч. 2 ст. 167 Господарського кодексу України), у зв'язку з чим порушення відповідної заборони (п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону) у цьому разі немає. В аналізованій ситуації особа має право передати належні їй корпоративні права іншим особам одним із способів, передбачених ч. 3 ст. 36 Закону, здійснити відчуження корпоративних прав, а також зобов'язана виконати обов'язки, закріплені в ч. 1 ст. 28 Закону. Щодо зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, то в цьому разі залежно від специфіки конкретної ситуації підлягає застосуванню один із заходів, передбачених ст.ст. 30–34 Закону, а не описана в ч. 3 ст. 36 Закону передача корпоративних прав, бо вона визнається засобом запобігання (а не врегулювання вже наявного) конфлікту інтересів. Тому нам складно погодитись із позицією НАЗК, яке вислов-

люється за застосування в цьому разі передачі корпоративних прав іншій особі саме на підставі ст. 36 Закону (пп. 1.1.4 п. 1.1 розділу I Методичних рекомендацій НАЗК 2017 року).

Звернімо увагу і на невідповідність назви ст. 36 Закону її змісту: у назві статті фігурує конфлікт інтересів, а її зміст зобов'язує певних осіб після призначення (обрання) на посаду здійснити передачу належних їм підприємств і корпоративних прав в управління, так би мовити, беззастережно – незалежно від того, чи викликає (здатне викликати) володіння цими активами конфлікт інтересів. Особа, однак, може здійснювати службові повноваження у сферах, в яких володіння певними підприємствами і корпоративними правами не впливає (не може вплинути) на об'єктивність і неупередженість її рішень або діянь по службі, що вказує на відсутність як потенційного, так і реального конфлікту інтересів.

У цьому разі треба виходити не зі змісту аналізованої статті (буквального її тлумачення), а з її призначення, відображеного в назві статті (запобігання конфлікту інтересів). На користь обмежувального тлумачення ст. 36 Закону у ситуації, що розглядається, вказують, серед іншого: ст. 42 Конституції України, згідно з якою ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; п.п. 4 і 5 ч. 1 ст. 46 Закону, з яких випливає, що акції та інші корпоративні права можуть правомірно належати особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування як суб'єктам декларування.

Як зазначено в рішенні Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012 (справа щодо конституційності п. 2 ч. 1 ст. 7, п. 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»), законодавча заборона входить до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, не поширюється на володіння та/або реалізацію особами, уповноваженими на

виконання функцій держави або місцевого самоврядування, решти корпоративних прав, не пов'язаних з участю (членством) в управлінні поточною діяльністю господарського товариства. Згідно з ч. 1 ст. 19 Конституції України правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Відповідно до ч. 1 ст. 100 Цивільного кодексу України (ЦК України) право участі у товаристві є особистим немайновим правом і не може окремо передаватися іншій особі. З огляду на це особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають право на придбання акцій (часток, паїв) господарського товариства, управляти ним, беручи участь у загальних зборах учасників (акціонерів), отримувати дивіденди, інформацію щодо діяльності товариства, частину його активів у разі ліквідації товариства тощо.

Разом із тим конфлікт інтересів, пов'язаний з володінням підприємствами і корпоративними правами, можливий. Наприклад, державний службовець володіє цінними паперами товариства, стосовно якого він після призначення на посаду буде зобов'язаний виконувати окремі управлінські або контрольні функції. Або інший приклад: особа, яка призначається на посаду керівника державного підприємства, що здійснює оброблення і продаж деревини, є засновником ТОВ, яке здійснює таку ж діяльність. Конфлікт інтересів у цьому разі зумовлений тим, що обидва підприємства, виступаючи на ринку однорідних товарів і послуг, конкурують між собою.

Вважаємо, що саме для запобігання подібним ситуаціям призначена ст. 36 коментованого Закону, а обстоюваний нами підхід узгоджується з міжнародно-правовими зобов'язаннями України. Так, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, прийнятий резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року, допускаючи здійснення державними посадовими особами діяльності, спрямованої на отримання фінансового

прибутку, водночас зобов'язує таких осіб утримуватись від володіння фінансовими, комерційними або іншими аналогічними інтересами, які є несумісними з їхніми посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням (п.п. 5 і 4 відповідно).

Проведене дослідження дає можливість зробити висновок про загально задовільний рівень нормативно-правового забезпечення вирішення питань, пов'язаних із виявленням, врегулюванням і запобіганням

конфлікту інтересів, і водночас про необхідність виваженого тлумачення відповідного законодавства й так само про доцільність вдосконалення його окремих положень. Також не викликає сумнівів потреба регулярного навчання осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і прирівняних до них осіб щодо того, як поводити себе в умовах конфлікту інтересів і, за можливості, не допускати його.

Список використаних джерел:

1. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.В. Клок. – Х., 2015. – 214 с.
2. Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний аналіз. Документ SIGMA № 36. – 45 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sigmaweb.org/publications/39584967.pdf>
3. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. – 2003. – 18 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>.
4. Чумаченко Т. Суспільство повинне зрозуміти: суддя, який має приватний інтерес, що іноді призводить до конфлікту інтересів, – не злочинець / Т. Чумаченко // Закон і Бізнес. – 2017. – № 28.
5. Рівчаченко С.В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.В. Рівчаченко. – Запоріжжя, 2017. – 195 с.
6. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. – [2-ге вид., перероб. і доп.]. – К., 2017. – 522 с.
7. Антикоррупционные реформы в Украине. 3-й раунд мониторинга в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. – OECD, 2015. – 232 с.
8. Роз'яснення положень законодавства про місцеве самоврядування та про боротьбу з корупцією в частині конфлікту інтересів, надане Центром аналізу та розробки законодавства Асоціації міст України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2.auc.org.ua/news/roz'yasnennya-polozenh-zakonodavstva-pro-mistseve-samovryaduvannya-ta-pro-borotbu-z-koruptsiyu>
9. Манзюк В.В. Деякі питання врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад / В.В. Манзюк, Т.П. Гльницький // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2017. – Вип. 45. – Т. 2. – С. 30–31.
10. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад / А. Пашинський [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://jurliga.ligazakon.ua/blogs_article/711.htm
11. Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, прокурорів та суддів. Звіт за результатами оцінки. Україна. Ухвалено на 76 пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-1680737206>



**Олександр ДУДОРОВ,
Катерина ДУДОРОВА**

ПРОБЛЕМИ ТЛУМАЧЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

З урахуванням напрацювань Національного агентства з питань запобігання корупції і здобутків доктрини розглядаються окремі проблемні положення Закону України «Про запобігання корупції» та деяких інших законів України, присвячені виявленню, врегулю-

ванню і запобіганню конфлікту інтересів. Висловлюються пропозиції щодо вдосконалення цього законодавства.

Ключові слова: конфлікт інтересів; запобігання; врегулювання; корупція; зовнішнє і самостійне врегулювання; особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

**Александр ДУДОРОВ,
Екатерина ДУДОРОВА**

ПРОБЛЕМЫ ТОЛКОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

С учетом наработок Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции и достижений доктрины рассматриваются отдельные проблемные положения Закона Украины «О предотвращении коррупции» и некоторых иных законов Украины, посвященные выявлению, урегулированию и предотвращению конфликта интересов. Высказываются предложения по усовершенствованию данного законодательства.

Ключевые слова: конфликт интересов; предотвращение; урегулирование; коррупция; внешнее и самостоятельное урегулирование; лица, уполномоченные на выполнение функций государства и местного самоуправления.

**Oleksandr DUDOROV,
Kateryna DUDOROVA**

PROBLEMS OF INTERPRETATION OF UKRAINIAN LEGISLATION ON THE PREVENTION AND SETTLEMENT OF THE CONFLICT OF INTERESTS

Taking into account developments of the National Agency for the Prevention of Corruption and also achievements of doctrine, certain problematic issues of the Law «On Prevention of Corruption» and some other laws of Ukraine devoted to the identification, resolution and prevention of conflict of interests are reviewed in the article. Proposals on the improvement of this legislation are expressed.

Keywords: conflict of interests; prevention; settlement; corruption; external and independent settlement; persons authorized to perform functions of the state or local government.





Зоя ЗАГИНЕЙ

начальник відділу
науково-методичного забезпечення прокурорської діяльності
у сфері запобігання та протидії корупції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України,
доктор юридичних наук, доцент
trostuk@ukr.net

УДК 342.951

ЗАБОРОНА ВХОДИТИ ДО СКЛАДУ ВИКОНАВЧИХ ЧИ КОНТРОЛЬНИХ ОРГАНІВ, НАГЛЯДОВОЇ РАДИ ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ, ОРГАНІЗАЦІЇ, ЩО МАЄ НА МЕТІ ОДЕРЖАННЯ ПРИБУТКУ

Належне здійснення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, своїх повноважень може мати місце за умови, що вони не відволікаються на проведення іншої роботи, зокрема, не беруть участі в управлінні підприємством. Інакше в такої особи може виникнути приватний інтерес, який, імовірно, позначиться на прийнятих нею під час її діяльності рішеннях. А згідно зі ст. 39 Закону України «Про запобігання корупції» (Закон) особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, представляючи державу чи територіальну громаду, діють виключно в їх інтересах. У п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону передбачено обмеження (а фактично заборону) особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченим у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в

раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України. За порушення відповідної заборони такі особи можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за ч. 2 ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП).

Антикорупційна заборона брати участь в управлінні підприємством недостатньо досліджена у науковій літературі, а судова практика застосування ч. 2 ст. 172-4 КУпАП – неоднозначна. Відтак доцільно на доктринальному рівні охарактеризувати вказану вище антикорупційну заборону, спроба чого буде здійснена у цій статті.

З формулювання цієї заборони вбачається, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, заборонено входити до складу вказаних органів, які функціонують на підприємстві або в організації, що має на меті одержання прибутку. Не вважається правопорушенням, пов'язаним з корупцією, входження такої особи до органів правління неприбуткових організацій, вимоги до яких

визначено у пп. 133.4.1 п. 133.4 ст. 133 Податкового кодексу України.

Важливо зауважити, що об'єктивна сторона складу правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, може полягати лише у вчиненні особою, уповноваженою на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, що визначені у диспозиції цієї частини статті. Проаналізувавши постанови, винесені судами за ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, зазначимо, що суди часто оцінюють як відповідне правопорушення випадки, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду не передала в управління іншій особі належні їй підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом (ч. 2 ст. 36 Закону). Наприклад, таке рішення приймалося Тернопільським міськрайонним судом Тернопільської області [1]. Ця постанова, в якій була встановлена відсутність складу правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, переглядалася Апеляційним судом Тернопільської області, оскільки невиконання вимог ст. 36 Закону щодо недотримання закону про передачу в управління корпоративних прав стосується конфлікту інтересів, а не антикорупційного несумісництва [2]. Таке рішення вбачається правильним, ураховуючи розміщення ст. 36 у розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону.

Нагадаємо, що згідно з п. 2 ч. 1 ст. 25 Закону особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, заборонено входити до складу правління, інших виконавчих або контрольних органів чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Згідно зі ст. 65 Господарського кодексу України (ГК України) управління підприємством здійснюється відповідно до його установчих документів на основі поєднання прав власника щодо господарського використання свого майна і участі в управлінні трудового колективу. Власник реалізує свої права щодо управління

підприємством безпосередньо або через уповноважені ним органи відповідно до статуту підприємства чи інших установчих документів. Для керівництва господарською діяльністю підприємства власник (власники) безпосередньо або через уповноважені органи чи наглядова рада такого підприємства (у разі її утворення) призначає (обирає) керівника підприємства, який є підзвітним власнику, його уповноваженому органу чи наглядовій раді. Керівник підприємства, головний бухгалтер, члени наглядової ради (у разі її утворення), виконавчого органу та інших органів управління підприємства відповідно до статуту є посадовими особами цього підприємства. У статуті підприємства посадовими особами можуть бути визнані й інші особи.

Як зазначено у рішенні Конституційного Суду України (КСУ) від 13 березня 2012 року, управління діяльністю господарського товариства здійснюють його органи та посадові особи, склад і порядок обрання (призначення) яких визначається залежно від виду товариства, а у передбачених законом випадках – учасники товариства. Посадовими особами товариства визнаються голова та члени виконавчого органу, голова ревізійної комісії (ревізор), а у разі створення ради товариства (спостережної ради) – голова і члени цієї ради (ч.ч. 1, 2 ст. 89 ГК України). Органами управління товариством є загальні збори його учасників і виконавчий орган, якщо інше не встановлено законом. Таким чином, до органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, належать загальні збори учасників (акціонерів) господарського товариства, виконавчий орган, наглядова (спостережна) рада, інший орган, можливість або обов'язковість створення якого передбачена законом чи статутом підприємства або іншими установчими документами (ч. 2 ст. 97 Цивільного кодексу України (ЦК України), ч. 4 ст. 57, ч. 2 ст. 65, ч. 1 ст. 89 ГК України, ч. 2 ст. 23 Закону України «Про господарські товариства») [3].

Згідно з абзацом 3 п. 23 цього рішення КСУ органи управління підприємством по-

діляються відповідно до розподілу власних повноважень на вищі (законодавчі), виконавчі та контрольні. До компетенції вищих органів управління підприємством – загальних зборів його засновників належить вирішення стратегічних питань його діяльності, що впливають на суттєві основи його діяльності чи діяльності засновників. Виконавчі органи вирішують питання, що пов'язані зі щоденною діяльністю. При здійсненні визначених в установленому порядку вищим органом для них повноважень вони йому підзвітні та підконтрольні. Контрольним органом, за загальним правилом, є ревізійна комісія, яка обирається загальними зборами та підзвітна їм. Таким чином, до органу управління підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, належать загальні збори учасників (акціонерів) господарського товариства, виконавчий орган, наглядова (спостережна) рада, інший орган, можливість або обов'язковість створення якого передбачена законом або статутом підприємства або іншими установчими документами [3]. Виконавчий орган підприємства (організації) здійснює керівництво його поточною діяльністю, організовує виконання рішень загальних зборів акціонерів, діє від імені підприємства (організації). Під час управлінської діяльності виконавчий орган реалізовує колективну волю учасників (акціонерів) господарського товариства, які є носіями корпоративних прав (абзац 3 пп. 3.1 п. 3 мотивувальної частини рішення КСУ від 12 січня 2010 року) [4].

Відповідно до ч. 1 ст. 61 ЦК України виконавчий орган підприємства (організації) може бути колегіальним (правління, дирекція) чи одноособовим (директор, генеральний директор). Наглядова рада як орган управління підприємства (організації) контролює та регулює діяльність його виконавчого органу. На відміну від загальних зборів учасників підприємства, що має на меті одержання прибутку, до складу інших органів управління, що обираються (призначаються) загальними зборами, входять посадові особи, які виконують свої

обов'язки на постійній основі, на підставі цивільно-правових чи трудових договорів (контрактів) (абзац 7 п. 3 рішення КСУ від 13 березня 2012 року) [3]. До органу управління, наглядової ради підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку, які діють на постійній основі, КСУ в абзаці 5 п. 4 рішення від 13 березня 2012 року відносить голову або члена наглядової (спостережної) ради, виконавчого органу, ревізійної комісії, ревізора, також голову або члена іншого органу товариства, якщо утворення такого органу передбачено статутом [3].

У ст. 83 ЦК України встановлено організаційно-правові форми юридичних осіб, основними з яких є товариства та установи. Органами управління товариством є загальні збори його учасників і виконавчий орган, якщо інше не встановлено законом. Згідно зі ст. 97 ЦК України управління товариством здійснюють його органи. Органами управління товариством є загальні збори його учасників і виконавчий орган, якщо інше не встановлено законом. Назвою виконавчого органу товариства відповідно до установчих документів або закону може бути «правління», «дирекція» тощо. У загальних зборах мають право брати участь усі його члени (учасники, засновники). Загальні збори учасників (акціонерів) підприємства (організації) проводяться періодично, вони визначають основні напрями діяльності підприємства (організації), вносять зміни до його статуту, приймають рішення про його ліквідацію тощо. Виконавчий орган підприємства (організації) здійснює керівництво його поточною діяльністю, організовує виконання рішень загальних зборів учасників (акціонерів) господарського товариства, діє від імені підприємства (організації).

У ст. 101 ЦК України передбачено, що засновники установи не беруть участі в управлінні нею. В установі обов'язково створюється правління. Установчий акт може передбачати створення також інших органів, визначати порядок їх формування та склад. Наглядова рада здійснює нагляд за управлінням майном установи, дотер-

жанням мети установи та за її іншою діяльністю відповідно до установчого акта [4].

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про господарські товариства» управління товариством здійснюють його органи, склад і порядок обрання (призначення) яких здійснюється відповідно до виду товариства. Посадовими особами органів управління товариства визнаються голова та члени виконавчого органу, голова ревізійної комісії, ревізор товариства, а також голова та члени іншого органу товариства, наділені повноваженнями з управління товариством, якщо утворення такого органу передбачено установчими документами товариства.

Зазначимо, що згідно з рішенням КСУ від 13 березня 2012 року передбачена заборона особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, брати участь у загальних зборах підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, визнана неконституційною, оскільки участь у загальних зборах здійснюється в межах реалізації особою корпоративних прав, не пов'язаних з участю (членством) в управлінні поточною діяльністю господарського товариства. При цьому зазначається, що такі особи мають право на придбання акцій (часток, паїв) господарського товариства, управління ним, беручи участь у загальних зборах учасників (акціонерів), отримання дивідендів, інформації щодо діяльності товариства, частини його активів у разі ліквідації товариства тощо [3].

Відповідно до постанови Рівненського міського суду від 24 травня 2017 року стосовно Особи-1, голови Рівненської обласної державної адміністрації (ОДА), справу про адміністративне правопорушення було закрито у зв'язку з відсутністю в його діях складу правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП. Як вказано у протоколі про адміністративне правопорушення, згідно з витягом з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань станом на 11 квітня 2017 року Особа-1 є співзасновником ТОВ «Сталь-М» та володіє часткою в статутному капіталі в розмірі

90%, що становить 54 000 грн. Вищим органом управління товариства відповідно до п. 4.1 розділу 4 статуту ТОВ «Сталь-М» є загальні збори учасників. Розділ 4 статуту ТОВ «Сталь-М» не передбачає наявності виконавчого органу товариства, а його функції здійснюють загальні збори учасників, що відповідає ч. 1 ст. 98 ЦК України. Як вказав суд у своєму рішенні, доцільно розмежовувати управління та правління товариством. А диспозиція ч. 2 ст. 172-4 КУпАП передбачає відповідальність за входження виключно в правління чи інший виконавчий, контролюючий орган чи наглядову раду [5]. Таке рішення вважаємо обґрунтованим. Згідно зі ст. 145 ЦК України та ст. 58 Закону України «Про господарські товариства» загальні збори учасників є вищим органом управління товариства. Водночас, як зазначено в ст. 99 ЦК України, загальні збори товариства своїм рішенням створюють виконавчий орган та встановлюють його компетенцію і склад. За змістом ч. 4 ст. 99 ЦК України назвою виконавчого органу товариства відповідно до установчих документів або закону може бути «правління», «дирекція» тощо.

Питання про те, чи порушив вимоги антикорупційного законодавства України засновник підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, який не входить до виконавчого органу такого підприємства або організації, належить до таких, що неоднозначно вирішуються у судовій практиці. Так, за постановою Соснівського районного суду м. Черкаси від 25 травня 2017 року Особа-1, заступника голови районної ради, який є засновником (учасником) товариства з обмеженою відповідальністю (ТОВ) «Авто-хаус Черкаси», визнано винуватим у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП [6]. Рішенням Апеляційного суду Черкаської області рішення суду було скасовано та визнано, що у діях Особи-1 відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП. Суд мотивував своє рішення тим, що Особа-1 не входить до

складу виконавчого органу ТОВ «Авто-хаус Черкаси», оскільки відповідно до статуту вказаного підприємства виконавчим органом є директор, яким Особа-1 не був [7].

На нашу думку, правильним варто вважати підхід тих судів, які розмежовують поняття управління та правління підприємством або організацією, що мають на меті одержання прибутку. Адже, як вбачається з рішення КСУ від 13 грудня 2012 року, загальні збори товариства є органом управління підприємства або організації, однак антикорупційні обмеження щодо несумісництва не поширюються на участь особою у таких зборах. Окрім того, вказівка і в п. 2 ч. 1 Закону, і в ч. 2 ст. 172-4 КУпАП на входження до складу правління, інших виконавчих органів свідчить про те, що правління – це один із видів виконавчих органів, що можуть бути утворені на підприємстві або в організації, яка має на меті одержання прибутку. Тому у випадку, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є учасником загальних зборів підприємства або організації, яка має на меті одержання прибутку (органу управління), однак не входить до складу будь-якого виконавчого органу цього підприємства або організації, в її діях відсутній склад правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 173-4 КУпАП.

Особа, яка на момент набуття статусу такої, що уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, входила до складу правління, інших виконавчих або контрольних органів чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, повинна подати заяву про звільнення. У судовій практиці враховується те, що відносини з підприємством або організацією, яка має на меті одержання прибутку, вважаються припиненими за умови подання заяви особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у встановленому законом порядку, незалежно від того, чи були внесені якісь зміни в установчі документи товариства. Окрім того, при визначенні моменту припинення

членства у складі правління, інших виконавчих або контрольних органів чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, слід урахувати положення постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами корпоративних спорів» від 24 жовтня 2008 року № 13, відповідно до якої при вирішенні спорів, пов'язаних із виходом учасника з товариства, суди повинні керуватись тим, що згідно з ЦК України та Законом України «Про господарські товариства» учасник товариства має право у будь-який час вийти з нього незалежно від згоди інших учасників та самого товариства. Вихід зі складу учасників товариства не пов'язується ні з рішенням зборів учасників, ні з внесенням змін до установчих документів товариства. У зв'язку із цим моментом виходу учасника товариства є дата подачі ним заяви про вихід відповідній посадовій особі товариства або вручення заяви цим особам органами зв'язку. Водночас слід пам'ятати, що у разі, якщо товариство не вчиняє дії у зв'язку з поданням учасником заяви про вихід з товариства (не вирішується питання про внесення змін до установчих документів товариства, про їх державну реєстрацію), учасник товариства вправі звернутися до господарського суду з позовом про зобов'язання товариства до державної реєстрації змін в установчих документах товариства у зв'язку зі зміною в складі учасників товариства на підставі ст. 7 Закону України «Про господарські товариства» (п. 28) [8]. Згідно з постановою Вищого господарського суду України від 9 березня 2010 року № 24/58 момент виходу учасника з товариства у законодавстві не пов'язується з реєстрацією змін до установчих документів. Вихід учасника з товариства є лише підставою для внесення змін до установчих документів та їх державної реєстрації. Невнесення змін до установчих документів, не проведення державної реєстрації змін до установчих документів не можуть вплинути на волевиявлення учасника, позбавити чи обмежити його вільно розпорядитися своїми корпоративними правами, зокрема вийти з товариства [9].

Згідно з постановою Соснівського районного суду м. Черкаси від 12 травня 2017 року у діях Особа-1, голови Уманської районної державної адміністрації (РДА), було встановлено відсутність складу правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП. За обставинами справи Особа-1 був призначений на посаду голови Уманської РДА відповідно до розпорядження Президента України від 31 березня 2015 року. Як було встановлено, Особа-1 у період з 11 липня 2008 року до 22 березня 2017 року був керівником та головою виконавчого органу ТОВ «Журжинопіль». Особа-1 підготував та 1 грудня 2011 року надав установчим зборам ТОВ заяву про звільнення з посади директора ТОВ за власним бажанням, яку задоволено. Питання про обрання нового директора було вирішено. Після цього Особа-1 не брав участі в управлінні зазначеним товариством, доходів від діяльності не отримував, ніяких звітів до податкової адміністрації не надавав. Однак відповідні зміни до установчих документів ТОВ не були внесені у встановленому законом порядку [10]. Місцевий суд, на нашу думку, прийняв справедливе рішення, обґрунтування якого містилося вище.

Неоднозначним у судовій практиці є вирішення питання про доцільність віднесення редакційної ради чи іншого органу засобу масової інформації (ЗМІ) до правління чи іншого виконавчого органу підприємства або організації, яка має на меті одержання прибутку. Так, згідно з постановою Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 10 травня 2017 року в діях заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів Запорізької міської ради не було встановлено складу адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП. Як зазначено у протоколі про адміністративне правопорушення, Особа-1 відповідно до даних офіційного веб-сайту Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення входить до складу наглядового органу (редакційна рада) ТОВ «Запорізька незалежна телерадіокомпанія ТВ-5» як член. Відповідно

до ч. 5 ст. 12 Закону України «Про телебачення і радіомовлення» органом управління суб'єкта господарювання є спеціальний наглядовий орган (редакційна рада тощо), половина складу якого призначається засновником або власником телерадіокомпанії, а половина визначається творчим колективом телерадіоорганізації. Як вказано у ч. 4 ст. 57 цього Закону, до повноважень редакційної ради як спеціального наглядового органу входить контроль за дотриманням телерадіожурналістами редакційного статуту, контроль за дотриманням прав телерадіожурналістів, вимог щодо заборони цензури та втручання у творчу діяльність телерадіоорганізації, внесення на розгляд органів управління телерадіоорганізації питання про відсторонення від керівництва телерадіоорганізацією або її окремими підрозділами осіб, які порушували редакційний статут та/або вимоги законодавства щодо прав телерадіожурналістів, заборони цензури і втручання у творчу діяльність телерадіоорганізацій, про призначення службового розслідування і звільнення цих осіб відповідно до закону в разі підтвердження наявності зазначених порушень. Відтак у протоколі про адміністративне правопорушення було зроблено висновок, що редакційна рада ТОВ «Запорізька незалежна телерадіокомпанія ТВ-5» є спеціальним наглядовим органом у складі органу управління підприємства, який наділений реальними контрольними повноваженнями. Як було досліджено у суді під час розгляду справи, Особа-1 ще до затвердження рішенням першої сесії 7-го скликання Запорізької міської ради від 17 грудня 2015 року № 14 на посаді заступника міського голови з питань діяльності виконавчих органів Запорізької міської ради направив до ТОВ «Запорізька незалежна телерадіокомпанія ТВ-5» заяву про відкликання його зі складу редакційної ради. Рішенням загальних зборів учасників ТОВ «Запорізька незалежна телерадіокомпанія ТВ-5» від 15 грудня 2015 року Особу-1 було відкликано належним чином у встановлений законом та статутами товариства спосіб зі складу редакційної ради цього то-

вариства, про що вказано у протоколі від 15 грудня 2015 року. Тож місцевий суд, на нашу думку, дійшов обґрунтованого висновку, що у діях Особи-1 відсутній склад правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП. Окрім того, суд, дослідивши статут ТОВ «Запорізька незалежна телерадіокомпанія ТВ-5», навів ще один аргумент, який свідчить про те, що редакційна рада ТОВ не є правлінням чи іншим наглядовим органом підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Так, відповідно до редакційного статуту ТОВ «Запорізька незалежна телерадіокомпанія ТВ-5», редакційна рада телерадіоорганізації є дорадчим органом, на який покладається: 1) контроль за дотриманням прав телерадіожурналістів, вимог щодо заборони цензури та втручання у творчу діяльність телерадіоорганізації; 2) контроль за дотриманням телерадіожурналістами цього статуту; 3) внесення на розгляд управління телерадіоорганізації питання про відсторонення від керівництва телерадіоорганізацією або її окремими підрозділами осіб, які порушували редакційний статут та/або вимоги законодавства щодо прав телерадіожурналістів, заборони цензури і втручання у творчу діяльність телерадіоорганізації, про призначення службового розслідування і звільнення цих осіб згідно з законом в разі підтвердження зазначених порушень. Відтак у судовому рішенні було зроблено обґрунтований висновок, що редакційна рада ТОВ «Запорізька незалежна телерадіокомпанія ТВ-5» не є органом управління, іншим виконавчим чи контролюючим органом, чи наглядовою радою підприємства або організації, що має на меті отримання прибутку [11].

Не можна обійти увагою розгляд протоколу про адміністративне правопорушення, передбачене у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, стосовно народного депутата України, яке набуло широкого розголосу в ЗМІ. Так, уповноважена особа НАЗК за результатами перевірки електронної декларації цього народного депутата виявила, що він у період з 1 січня 2006 року по 27 жовтня 2016 року входив

до виконавчого органу ЗАТ «Редакція газети «Політика», а тому склала протокол про адміністративне правопорушення, передбачене у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП. Як вказано у протоколі та в офіційній інформації з сайту НАЗК, наведений факт підтверджено копією реєстраційної справи ЗАТ «Редакція газети «Політика», отриманою в установленому законом порядку від Голосіївської районної в м. Києві державної адміністрації. Так, згідно зі статутом ЗАТ «Редакція газети «Політика» депутатів належить 33,3% акцій зазначеного товариства. Водночас відповідно до п. 11.1 Статуту виконавчим органом ЗАТ «Редакція газети «Політика» є правління, яке обирається загальними зборами акціонерів. При цьому членами правління можуть бути тільки акціонери товариства. У реєстраційній справі наявні документи (доручення та довіреність), підписані народним депутатом як головою правління. Крім того, реєстраційна справа містить реєстраційну картку, що підтверджує відомості про юридичну особу, згідно з якою керівником виконавчого органу товариства є народний депутат. Будь-яких відомостей щодо зміни керівника виконавчого органу в реєстраційній справі не міститься. Дані про народного депутата як керівника виконавчого органу ЗАТ «Редакція газети «Політика» підтверджено листами державної податкової інспекції у Голосіївському районі ГУ ДФС у м. Києві. Факт того, що народний депутат є керівником виконавчого органу ЗАТ «Редакція газети «Політика» підтверджено витягами з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань [12]. Ознайомлення з матеріалами справи, що були додані у відповідній публікації на офіційному веб-сайті НАЗК, дає підстави для висновку про правильність позиції місцевого суду, який заклав справу стосовно народного депутата у зв'язку з відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення, передбаченого в ч. 2 ст. 172-4 КУпАП.

Як вказано у ч.ч. 1, 2 ст. 6 Закону України «Про друковані засоби масової інформації

(пресу) в Україні», діяльність друкованих ЗМІ – це збирання, творення, редагування, підготовка інформації до друку та видання друкованих засобів масової інформації з метою її поширення серед читачів. Діяльність друкованих засобів масової інформації, спрямована на отримання прибутку, є підприємницькою діяльністю у цій сфері і здійснюється на основі цього Закону, Закону України «Про підприємництво» та інших актів чинного законодавства України [13]. Тож згідно із законодавством України для друкованих ЗМІ мета отримання прибутку не є основною. Однак у випадку, якщо вона переслідується таким ЗМІ, про це має бути вказано в статуті ЗМІ. Так, відповідно до п. 4.1 ЗАТ «Редакція газети «Політика» предметом діяльності товариства є видавнича й інформаційно-редакційна діяльність, консультативні послуги, видання газети «Політика». У ЄДРПОУ ЗАТ «Редакція газети «Політика» зареєстроване за КВЕД як товариство, яке здійснює редакцію та видавництво (87100), поліграфічну промисловість (19400), маркетингові дослідження, консультації по питаннях комерційної діяльності, фінансів і управління (84500). Таким чином, на нашу думку, ЗАТ «Редакція газети «Політика» є підприємством або організацією, що має на меті одержання прибутку. Окрім того, як зазначено у ст. 24 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», редакційна колегія – це дорадчий орган управління діяльністю редакції друкованого ЗМІ – створюється, діє та припиняє свою діяльність відповідно до статуту редакції і очолюється її редактором (головним редактором) [13]. Тому, на наш погляд, редакційну раду ЗАТ «Редакція газети «Політика» не можна відносити до виконавчих органів відповідного ЗМІ. Відтак вважаємо, що у діях народного депутата відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП.

Отже, встановлюючи наявність порушення особою антикорупційної заборони входити до складу виконавчих чи контрольних органів підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, слід, зокрема,

враховувати наступне: 1) особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, заборонено входити до складу виконавчих органів, що функціонують на підприємстві або в організації, яка має на меті одержання прибутку, а тому не вважається правопорушенням, пов'язаним з корупцією, входження такої особи до органів правління неприбуткових організацій; 2) склад правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, відсутній у випадку, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду не передала в управління іншій особі належні їй підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом, оскільки відповідні вимоги до поведінки таких осіб віднесено у Законі до запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 3) під час кваліфікації за ч. 2 ст. 172-4 КУпАП доцільно розмежовувати управління та правління товариством. У диспозиції цієї частини статті передбачено відповідальність за входження виключно до правління чи до іншого виконавчого, контролюючого органу, чи до наглядової ради. Тому у випадку, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є учасником загальних зборів підприємства або організації, яка має на меті одержання прибутку (органу управління), однак не входить до складу будь-якого виконавчого органу цього підприємства або організації, в її діях відсутній склад правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 173-4 КУпАП; 4) особа, яка на момент набуття статусу такої, що уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, входила до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, повинна подати заяву про звільнення. При цьому моментом виходу учасника товариства є дата подачі ним заяви про вихід відповідній посадовій особі товариства, або вручення заяви цим особам органами зв'язку.

Список використаних джерел:

1. Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 30 серпня 2016 року. Справа № 607/6689/16-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60141707>
2. Постанова Апеляційного суду Тернопільської області від 22 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63071171#>
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 2 частини першої статті 7, пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-1
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням товариства з обмеженою відповідальністю «Міжнародний фінансово-правовий консалтинг» про офіційне тлумачення частини третьої статті 99 Цивільного кодексу України від 12 січня 2010 року № 1-2/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/v001p710-10>
5. Постанова Рівненського міського суду від 24 травня 2017 року. Справа № 569/6591/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66710274>
6. Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 25 травня 2017 року. Справа № 712/5419/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66729916>
7. Постанова Апеляційного суду Черкаської області від 24 липня 2017 року. Справа № 712/5419/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67970384#>
8. Про практику розгляду судами корпоративних спорів: постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2008 року № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-08>
9. Постанова Вищого господарського суду України від 9 березня 2010 року № 24/58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jurportal.org/writ/8216552>
10. Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 12 травня 2017 року. Справа № 712/3743/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66430985>
11. Постанова Орджонікідзевського районного суду м. Запоріжжя від 10 травня 2017 року. Справа № 335/4156/17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66476138#>
12. НАЗК не займається фальсифікаціями і не виконує політичних замовлень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-ne-zaymayetsya-falsyfikaciyamy-i-ne-vykonuye-politychnyh-zamovlen>
13. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16 листопада 1992 року № 2782-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2782-12/para0174#0174>

**Зоя ЗАГИНЕЙ****ЗАБОРОНА ВХОДИТИ ДО СКЛАДУ ВИКОНАВЧИХ ЧИ КОНТРОЛЬНИХ ОРГАНІВ, НАГЛЯДОВОЇ РАДИ ПІДПРИЄМСТВА, УСТАНОВИ, ОРГАНІЗАЦІЇ, ЩО МАЄ НА МЕТІ ОДЕРЖАННЯ ПРИБУТКУ**

Досліджено антикорупційну заборону входити до складу виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Встановлено особливості тлумачення та кваліфікації за ч. 2 ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Виявлено тенденції судової практики у вказаному напрямі. Досліджено питання про доцільність віднесення редакційної колегії засобу масової інформації до вказаних вище органів.

Ключові слова: антикорупційна заборона; особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; виконавчий орган; контрольний орган; наглядова рада; правління підприємства; управління підприємством; редакційна колегія.

ЗАПРЕТ ВХОДИТЬ В СОСТАВ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ИЛИ КОНТРОЛЬНЫХ ОРГАНОВ, НАБЛЮДАТЕЛЬНОГО СОВЕТА ПРЕДПРИЯТИЯ, УЧРЕЖДЕНИЯ, ОРГАНИЗАЦИИ, ЦЕЛЮ КОТОРЫХ ЯВЛЯЕТСЯ ПОЛУЧЕНИЕ ПРИБЫЛИ

Исследован антикоррупционный запрет входить в состав исполнительных или контрольных органов, наблюдательного совета предприятия или организации, целью которых является получение прибыли. Установлены особенности толкования и квалификации по ч. 2 ст. 172-4 Кодекса Украины об административных правонарушениях. Выявлены тенденции судебной практики в указанном направлении. Исследован вопрос о целесообразности отнесения редакционной коллегии средства массовой информации к указанным выше органам.

Ключевые слова: антикоррупционный запрет; лицо, уполномоченное на выполнение функций государства или местного самоуправления; исполнительный орган; контрольный орган; наблюдательный совет; правление предприятия; управление предприятием; редакционная коллегия.

Zoia ZAHYNEI

PROHIBIT TO ENTER INTO THE COMPETITION OF EXECUTORY OR CONTROLLED BODIES, THE SUPERVISORY BOARD OF THE ENTERPRISE, INSTITUTIONS, ORGANIZATIONS WHICH ARE PROFIT-ORIENTED

The anti-corruption ban has been investigated to be part of executive or supervisory bodies, supervisory board of an enterprise or organization with the purpose of receiving profit. The peculiarities of interpretation and qualification are established in part 2 of Article 172-4 of the Code of Ukraine on administrative offenses. The tendencies of judicial practice in the indicated direction are revealed. The issue of the expediency of assigning the editorial board of the mass media to the abovementioned bodies was studied.

Keywords: anti-corruption ban; a person authorized to perform functions of the state or local government; executive body; controlling body; supervisory board; board of the enterprise; enterprise management; editorial board.





Ольга ЗАГОРСЬКА

головний науковий співробітник відділу
науково-методичного забезпечення прокурорської
діяльності у сфері запобігання та протидії корупції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України
zagorskaolga@ukr.net

Людмила ШМАЛЬ

головний науковий співробітник відділу
науково-методичного забезпечення прокурорської
діяльності у сфері запобігання та протидії корупції
Науково-дослідного інституту
Національної академії прокуратури України
lydmila2008@ua.fm



УДК 342.951+34.037

ПОРЯДОК ВНЕСЕННЯ ПРОКУРОРОМ ПОДАНЬ ПРО ВИЯВЛЕННЯ ПРИЧИН ТА УМОВ КОРУПЦІЙНИХ І ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ

У Стратегії національної безпеки України, затвердженій Указом Президента України від 26 травня 2015 року № 287/215, корупція визнана актуальною загрозою національній безпеці України [1]. Вона негативно впливає на всі аспекти життєдіяльності в суспільстві, на розвиток соціальних, фінансово-економічних процесів, призводить до величезних економічних втрат, руйнує правові й етичні відносини між людьми, має вкрай негативні політичні наслідки, у тому числі на міжнародному рівні, гальмує розвиток держави та стає на заваді євроінтеграції. Саме тому запобігання і протидія корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням є одним із пріоритетних завдань держави. Адже, як слушно зауважує Ю. Дьомін, найбільш ре-

зультативний шлях боротьби з корупцією – це усунення причин, які її породжують, що зробити доволі нелегко, але для цього потрібні політична воля та дієві реформи [2, с. 33].

Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» (Закон № 1700-VII) органи прокуратури віднесено до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, які повинні вживати заходи щодо притягнення у встановленому законом порядку осіб до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, усунення наслідків таких діянь, а також ініціювання проведення службового розслідування з метою встановлення причин і умов, що їм сприяли (розділ IX) [3].

Важливість належного нормативного регулювання питань, пов'язаних із реалізацією компетенції спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, у тому числі щодо внесення подань у порядку застосування ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII, обумовлена необхідністю вжити ефективних заходів щодо протидії корупції в Україні. Згідно з пп. «й» ч. 2 ст. 20 Закону № 1700-VII відомості про кількість направлених подань про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією, або невиконанню вимог антикорупційного законодавства, є складовою національної доповіді про реалізацію засад антикорупційної політики [3].

Відповідно до ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII прокурори з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, уповноважені вносити подання [3]. Однак у чинному Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про прокуратуру» (Закон № 1697-VII) відсутня нормативна регламентація порядку реалізації повноважень прокурора як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції [4].

Крім того, поза увагою законодавця залишилися питання щодо змісту та структури подання як акта реагування спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, що, в свою чергу, викликає труднощі в правозастосуванні. Відсутність чіткого нормативно-правового регулювання порядку реалізації повноважень прокурора як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції суттєво ускладнює проведення органами прокуратури перевірок фактів порушень вимог антикорупційного законодавства України.

Окремі аспекти реалізації повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції досліджувалися такими науковцями, як М. Бездольний, О. Гладун, І. Грабець, Ю. Дьомін, З. Загинеї та інші. Однак проблема внесення подань

як прокурорами, так і іншими спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції не розроблена в науковій літературі та потребує додаткового наукового дослідження.

Метою цієї статті є характеристика подання та аналіз порядку його внесення згідно із Законом № 1700-VII.

Повноваження спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції передбачено, зокрема, у ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII. З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства з питань запобігання корупції (Національне агентство) рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [3].

Проаналізувавши відповідне нормативне положення, що регламентує внесення спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції подань у випадку вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, можна виокремити такі основні елементи цієї законодавчої конструкції:

1) таке реагування є допоміжним заходом стосовно притягнення винуватих осіб до відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, невиконання вимог Закону в інший спосіб;

2) підставами внесення подань прокурорами є:

а) вчинення корупційного правопорушення, тобто діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону № 1700-VII, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

б) вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, тобто діяння, що не містить ознак корупції, але порушує вста-

новлені Законом № 1700-VII вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

в) невиконання вимог Закону № 1700-VII в інший спосіб (зокрема, порушення вимог ст. 28 цього Закону щодо невжиття заходів для врегулювання потенційного конфлікту інтересів тощо);

3) таке реагування здійснюється з однією з наступних цілей:

а) з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення;

б) з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню правопорушення, пов'язаного з корупцією;

в) з метою виявлення причин та умов, що сприяли невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб.

Зважаючи на формулювання ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII, слід звернути увагу, що подання прокурора вноситься не для підтвердження факту вчинення особою корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та його усунення, а виключно з метою встановлення причин і умов, що сприяли корупційному або пов'язаному з корупцією правопорушенню, або невиконанню вимог Закону в інший спосіб;

4) суб'єктом реагування є спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції: органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство;

5) формою реагування є подання спеціально уповноваженого органу у сфері протидії корупції (органів прокуратури, Національної поліції, Національного антикорупційного бюро України) або припис Національного агентства;

6) наслідком реагування є проведення службового розслідування в порядку, передбаченому Кабінетом Міністрів України, за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення.

Слід звернути увагу, що відповідно до п. 1 Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Порядок), з метою виявлення причин та умов, що призвели до вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконання вимог Закону № 1700-VII в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства з питань запобігання корупції за рішенням керівника органу, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, може бути проведено службове розслідування [5]. Відтак доходимо висновку, що подання спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції є підставою для проведення службового розслідування.

Таким чином, з аналізу зазначеного вище законодавчого положення вбачається, що прокурори з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, уповноважені вносити відповідні подання.

Водночас варто звернути увагу на те, що у Законі № 1697-VII відсутнє чітке визначення порядку реалізації повноважень прокурора як спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції. У статті 23 Закону України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII «Про прокуратуру» передбачалося, що прокурор був уповноважений вносити подання на виявлені порушення закону з вимогою (вимогами) щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяли; притягнення осіб до передбаченої законом відповідальності; відшкодування шкоди; скасування нормативно-правового акта, окремих його частин або приведення його у відповідність із законом; припинення незаконних дій чи бездіяльності посадових і службових осіб [6].

Однак, ураховуючи те, що Закон № 1700-VII регулює відповідну сферу суспільних відносин, пов'язану з протидією та

запобіганням корупції, у тому числі визна-чає повноваження усіх спеціально уповно-важених суб'єктів у сфері протидії корупції, зробимо висновок, що органи прокуратури уповноважені вносити подання у порядку, передбаченому ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII. Тому будемо визначати подання як засіб ре-агування спеціально уповноваженого суб'єк-та у сфері протидії корупції (за винятком Національного агентства), який вноситься з метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконання вимог цього Закону в інший спосіб керівнику органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчи-нила таке правопорушення.

Як було зазначено вище, подання спе-ціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції (у тому числі подання прокурорів) здійснюється з визначеною у законодавстві метою: *виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення або правопорушен-ня, пов'язаного з корупцією, або невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб*. Відтак для належної реалізації прокурорами повноважень спеціально уповноваже-ного суб'єкта у сфері протидії корупції, пе-редбачених ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII, важливого значення набуває встановлення змісту понять «причини» та «умови».

У найбільш загальному значенні вказані терміни включаються у зміст такого поняття, як «детермінація», що відображає взаємоза-лежність та взаємообумовленість предметів, явищ, процесів. Відповідно, детермінація корупційних та пов'язаних з корупцією пра-вoporушень або невиконання в інший спосіб Закону № 1700-VII – це вся сукупність явищ, процесів, фактів, проявів, з якими вони взае-мопов'язані та якими вони обумовлені. Слід зауважити, що під *причиною* розуміють яви-ща (системи), які породжують, продукують інші явища (системи) – наслідки. Тобто між причиною і наслідком існує генетичний, продукуючий зв'язок [7, с. 16].

Наступною детермінантою є умови вчи-нення корупційних та пов'язаних з коруп-

цією правопорушень або невиконання в інший спосіб Закону № 1700-VII. *Умовами* слід визнавати різноманітні явища, проце-си, обставини, які сприяють або створюють можливість виникнення та прояву причи-ни, що породжує наслідок. Дія умови на наслідок опосередкована причиною і не обов'язкова, а, як правило, ймовірна. Умо-ва не породжує наслідок, але вона забезпе-чує (сприяє, допомагає) прояв та дії причи-ни [7, с. 16].

Аналіз нормативних положень ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII дає підстави визначити певний комплекс дій прокурора на стадії підготовки до внесення подання, яка фак-тично зводиться до наступних етапів:

1) встановити факт корупційного або пов'язаного з корупцією порушення, невиконання вимог Закону в інший спосіб;

2) встановити особу, яка вчинила коруп-ційне або пов'язане з корупцією порушен-ня, чи не виконала вимоги Закону в інший спосіб, місце її роботи на момент внесення подання, а також поширення дії Порядку на таку особу [8, с.12].

Аналізуючи конституційний принцип презумпції невинуватості про те, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочи-ну, доки її вину не буде доведено в законно-му порядку і встановлено обвинувальним вироком суду [9], доходимо висновку, що факт вчинення корупційного правопору-шення або пов'язаного з корупцією право-порушення певною особою встановлюється на підставі вироку/постанови суду, які на-брали законної сили. До джерел інформа-ції, яка в подальшому може свідчити про факти невиконання вимог Закону в інший спосіб, можна віднести, зокрема, інформа-цію з баз даних державних органів, єдиних державних реєстрів, відомості, отримані з повідомлень у засобах масової інформації, тощо.

Наступним питанням, що потребує від-повіді, є те, чи обумовлюється доцільність внесення подання фактом перебування особи, яка вчинила корупційне або пов'я-зане з корупцією правопорушення чи до-пустила невиконання вимог цього Закону

в інший спосіб, у трудових відносинах із відповідним роботодавцем? Адже відповідно до ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII «... рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування». В пошуках відповіді проаналізуємо чинне законодавство.

Згідно з ч. 3 ст. 3 Закону України від 5 липня 2012 року № 5067-VI «Про зайнятість населення» зайнятість населення забезпечується шляхом встановлення відносин, що регламентуються трудовими договорами (контрактами), провадження підприємницької та інших видів діяльності, не заборонених законом [10]. Водночас відповідно до пп. 14.1.195 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України працівником визначається фізична особа, яка безпосередньо власною працею виконує трудову функцію згідно з укладеним з роботодавцем трудовим договором (контрактом) відповідно до закону [11].

Однак граматичне тлумачення аналізованої норми дає змогу визначити, що законодавче формулювання «... в якому працює особа» вказує лише на конкретного суб'єкта, уповноваженого відповідно до Порядку приймати рішення про проведення службового розслідування. Так, згідно з п. 2 Порядку рішення щодо проведення службового розслідування приймається вищими посадовими особами України, першим віце-прем'єр-міністром України, керівником органу державної влади (посадовою особою), що призначив на посаду особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно якої планується проводити службове розслідування, керівником органу, в якому працює зазначена особа.

Окрім того, необхідно враховувати спеціальну мету внесення подання згідно з положеннями Закону № 1700-VII, тобто виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню відповідного правопорушення, або невиконання вимог цього Закону в інший спосіб, що свідчить про превентивний,

а не каральний характер вказаного засобу реагування.

Отже, доцільність внесення подання не обумовлюється перебуванням особи, яка вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення або допустила невиконання вимог цього Закону в інший спосіб, у трудових відносинах із відповідним роботодавцем. *Тому подання прокурора про виявлення причин та умов корупційного або пов'язаного з корупцією порушення чи невиконання вимог Закону в інший спосіб можуть вноситися незалежно від того, чи ще перебуває особа, яка допустила відповідні правопорушення, у трудових відносинах з роботодавцем.*

Закон № 1700-VII не містить вимог до подань спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, внесених у порядку застосування ч. 3 ст. 65 цього Закону. З огляду на практику прокурорської діяльності у частині реалізації відповідних повноважень видається за доцільне у поданнях вказувати наступне (*реквізити подання*):

1) прізвище, ініціали та посаду керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила правопорушення, а також адресу відповідного органу, підприємства, установи, організації;

2) стислий виклад фактичних обставин корупційного правопорушення, правопорушення, пов'язаного з корупцією, або невиконання вимог Закону в інший спосіб, у тому числі зазначення часу, місця його вчинення, а також інших суттєвих обставин, відомих на момент внесення подання;

3) посилання на статтю Закону, вимоги якої було порушено внаслідок протиправних дій особи;

4) вимогу щодо проведення службового розслідування з посиланням на нормативно-правовий акт, яким це передбачено;

5) строк повідомлення про результати розгляду подання, що повинен становити не більше двох місяців з моменту отримання подання прокурора (строку, визначено-

го для проведення службового розслідування відповідно до Порядку) [5];

6) підпис посадової особи, яка внесла подання. Системний аналіз норм Закону № 1697-VII дає підстави стверджувати, що правом підписання подання наділені Генеральний прокурор, керівники регіональних та місцевих прокуратур, їх перші заступники та заступники;

7) дату складання подання.

Подання прокурора, внесені в порядку ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII, повинні містити додатки, перелік та вид яких залежать від того, яка інформація слугувала приводом для його внесення, зокрема витяги з баз даних державних органів, єдиних державних реєстрів, вироки у кримінальних провадженнях тощо. Кількість додатків до подання прокурора може бути різною.

Окрім того, подання прокурора, внесені у порядку ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII, повинні бути надруковані на офіційному бланку прокуратури та відповідати іншим вимогам Інструкції з діловодства в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України від 24 лютого 2016 року № 103 [12].

Дослідивши особливості реалізації прокурором як спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції повноважень, визначених у ч. 3 ст. 65 Закону № 1700-VII, доходимо наступних висновків:

– по-перше, подання є засобом реагування спеціально уповноваженого суб'єкта у

сфері протидії корупції (за винятком Національного агентства), що вноситься з метою виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення чи невиконанню вимог цього Закону в інший спосіб, керівнику органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення. Воно вноситься виключно з метою встановлення причин і умов, що сприяли корупційному або пов'язаному з корупцією правопорушенню або невиконанню вимог Закону в інший спосіб;

– по-друге, з огляду на спеціальну мету подання доцільність його внесення прокурором не обумовлюється фактом перебування особи, яка вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення чи допустила невиконання вимог цього Закону в інший спосіб, у трудових відносинах із відповідним роботодавцем;

– по-третє, подання прокурора є підставою для проведення службового розслідування, за результатами якого може бути вирішено питання про дисциплінарну відповідальність винуватої особи. Прийняття рішення про проведення службового розслідування належить до виключної компетенції керівника відповідного органу, установи, організації.

Висновки, одержані у цій статті, можуть бути використані у подальших наукових розробках проблеми реалізації повноважень спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Список використаних джерел:

1. Стратегія Національної безпеки України: Указ Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>
2. Дьомін Ю. Прокурорський нагляд у сфері протидії корупції / Ю. Дьомін // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 1. – С. 26–34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/9-2016/diomin.pdf>
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
4. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>
5. Порядок проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня

2000 року № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>

6. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>

7. Моніторинговий кримінологічний аналіз злочинності в Україні (2009–2013 роки): моногр. / Блажівський С.М., Козьяков І.М., Книженко О.О., Литвак О.М., Яриш О.Н. та ін. – К.: Національна академія прокуратури України, 2014. – 484 с.

8. Подання прокурора у порядку застосування частини 3 статті 65 Закону України «Про запобігання корупції»: практ. посіб. / [уклад.: Кулікова Ю.В., Загорська О.І.]. – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. – 110 с.

9. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80/print1496657467310813>

10. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 року № 5067-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17>

11. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

12. Інструкція з діловодства в органах прокуратури України, затверджена наказом Генеральної прокуратури України від 24 лютого 2016 року № 103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/iopd.html?_m=publications&_t=rec&id=94103



**Ольга ЗАГОРСЬКА,
Людмила ШМАЛЬ**

ПОРЯДОК ВНЕСЕННЯ ПРОКУРОРОМ ПОДАНЬ ПРО ВИЯВЛЕННЯ ПРИЧИН ТА УМОВ КОРУПЦІЙНИХ І ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Розглянуто особливості реалізації прокурором повноважень щодо внесення подань про виявлення причин і умов корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень. Висвітлено характерні ознаки й значення подання як акта реагування прокурора. Досліджено проблемні питання та запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: корупційне правопорушення; правопорушення, пов'язане з корупцією; причина; умова; прокурор; подання; службове розслідування.

**Ольга ЗАГОРСКАЯ,
Людмила ШМАЛЬ**

ПОРЯДОК ВНЕСЕНИЯ ПРОКУРОРОМ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ВЫЯВЛЕНИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ КОРРУПЦИОННЫХ И СВЯЗАННЫХ С КОРРУПЦИЕЙ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

Рассмотрены особенности реализации прокурором полномочий по внесению представлений об устранении причин и условий коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений. Освещены характерные признаки и значение представления как акта реагирования. Исследованы проблемные вопросы и предложены пути их решения.

Ключевые слова: коррупционное правонарушение; правонарушение, связанное с коррупцией; причина; условие; прокурор; представление; служебное расследование.

**Olha ZAHORSKA,
Liudmyla SHMAL**

**THE PROCEDURE FOR THE APPLICATIONS SUBMISSION
BY THE PROSECUTOR FOR IDENTIFYING THE CAUSES
AND CONDITIONS OF CORRUPTION AND CORRUPTION-RELATED CRIMES**

The article describes peculiarities of the prosecutor's authority to implement submissions on elimination of the causes and conditions of corrupt and corruption-related offenses. It is highlighted characteristic features and meanings of submission as an act of prosecutor's reaction. It is investigated the problem issues and proposed the ways of their solution.

Keywords: corruption offense; offense related to corruption; reason; condition; prosecutor; submission; official investigation.





Дмитро МИХАЙЛЕНКО

доцент кафедри кримінального права
Національного університету
«Одеська юридична академія»,
кандидат юридичних наук, доцент
mdg@ukr.net

УДК 343.35

РЕЗУЛЬТАТИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО ВПЛИВУ НА КОРУПЦІЮ В УКРАЇНІ

Обмежувальні антикорупційні заходи не можуть бути однаково спрямовані на всі форми корупції, оскільки правоохоронна система не витримає такого навантаження, що призведе до фрагментарного кримінального переслідування. Окрім того, низова корупція (побори) і корупція у приватному секторі не можуть бути піддані таким самим заходам, як і корупція у публічному секторі, бо це буде штучним розширенням меж кримінальної репресії та непропорційним втручанням у права людини. Саме тому при розробці правового елемента антикорупційного механізму первинною має бути диференціація антикорупційного правового впливу.

У зв'язку із наведеним вище слід позитивно оцінити реалізацію у правовій системі України (хоча і з запізненням – фактично лише з 1 липня 2011 року) ідеї диференціації правового впливу на корупцію залежно від сфери її прояву. Зокрема, здійснено диференціацію між корупцією у публічній та приватній сферах. У науковій літературі сформувалося уявлення про соціальну обумовленість такої диференціації (В.М. Борков [1, с. 15], Б.В. Волженкін [2, с. 53–54], О.О. Дудоров [3, с. 247], Н.О. Єгорова [4], І.І. Чугуніков [5, с. 81] та інші вчені). Так, основною відмінністю між цими групами злочинів є те, що лише посягання з боку публічних службовців спри-

чиняють послаблення державної влади, влади місцевого самоврядування чи встановленого законодавством порядку здійснення інших публічних функцій у юридичних особах публічного права.

Між тим у науковій літературі недостатньо уваги приділено саме результатам диференціації правового впливу на корупцію в Україні. Враховуючи викладене, метою цієї статті є дослідження того, в який спосіб була здійснена диференціація правового впливу на корупцію в Україні у Кримінальному кодексі України (КК України) та які проблеми при цьому виникли.

Виклад основного матеріалу дослідження слід розпочати із попереднього висновку, що правовий вплив на корупцію в Україні характеризується диференціацією кримінальної відповідальності та інших заходів кримінально-правового характеру, які реалізовані законодавцем у КК України, диференціацією адміністративної відповідальності, що реалізована у Кодексі про адміністративні правопорушення (КУпАП), а також диференціацією правового впливу на корупцію у законах України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (Закон) та «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 3 грудня 2015 року. Разом із тим, враховуючи, що всі названі різнови-

ди диференціації мають спільну підставу, соціальну обумовленість та мету, то розрізнити їх доцільно лише для наукового дослідження. У контексті протидії корупції в Україні має місце диференціація правового впливу на корупцію як єдине явище та спосіб організації нормативного поля. Результатом такої диференціації є виникнення правових режимів протидії корупції, що мають особливості залежно від сфери прояву корупції.

Під правовим режимом протидії корупції будемо розуміти особливий порядок правового регулювання цієї діяльності, який виражається в особливому поєднанні таких юридичних засобів, як превентивні антикорупційні механізми, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, система підстав відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, а також ступінь суворості правових наслідків цих правопорушень, з метою ефективної протидії цьому явищу. У межах правового елементу антикорупційного механізму України (механізму правового впливу на корупцію в Україні) утворено як мінімум такі загальні правові режими: 1) правовий режим протидії корупції у публічному секторі управління, у межах якого утворено спеціальний правовий режим протидії корупції у вищих ешелонах влади; 2) правовий режим протидії корупції у сфері надання публічних послуг; 3) правовий режим протидії корупції у приватному секторі управління; 4) правовий режим протидії корупції у сфері здійснення неуправлінської діяльності; 5) правовий режим протидії корупції у сфері спорту (офіційних спортивних змагань). Крім того, очевидно, що у межах КК України запроваджено кримінально-правовий режим протидії корупційним злочинам загалом, який, зокрема, характеризується відмінностями у застосуванні інститутів кримінального права у разі вчинення корупційних злочинів. У зв'язку із цим не варто шукати особливого об'єкта кримінально-правової охорони для виділення групи корупційних злочинів, адже

метою введення категорії «корупційний злочин» у ст. 45 КК України є створення саме кримінально-правового режиму впливу на ці злочини, що має особливості порівняно із загальним кримінально-правовим регулюванням, без порушення структури Особливої частини КК України.

У КК України, як зазначалося вище, диференціація правового впливу на корупцію відбулася з 1 липня 2011 року (якщо не брати до уваги антикорупційні закони від 11 червня 2009 року) і з плином часу значно посилилася.

Фактично з 1 липня 2011 року у розділі XVII Особливої частини КК України було диференційовано підстави кримінальної відповідальності за загальні корупційні злочини на дві групи: корупційні злочини у публічній та у приватній сферах управління. Зазначене передусім дало змогу враховувати різний ступінь суспільної небезпеки таких груп діянь при застосуванні заходів кримінально-правового впливу, хоча це рішення мало на меті й інші завдання. Крім того, з вказаної дати у системі корупційних злочинів виділено окрему групу за ознаками спеціального суб'єкта – корупційні злочини осіб, які надають публічні послуги.

З 3 грудня 2015 року було передбачено кримінальну відповідальність за неправний вплив на результати офіційних спортивних змагань (ст. 369-3 КК України), що разом із прийняттям Закону України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» означувало виділення у правовій системі України ще одного правового режиму впливу на корупцію у сфері спорту.

У цьому контексті слід згадати і зміни, які відбулися у ст. 354 КК України. Внаслідок них сформувався окремий правовий режим впливу на корупцію, який не пов'язується із правовим забезпеченням нормативного порядку здійснення владних чи управлінських повноважень. Це зумовлено тим, що спеціальними суб'єктами у межах цього режиму є особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або

надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією (саме так цей суб'єкт сформульований у п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону, проте у ст. 354 КК України використано дещо інше формулювання – працівник підприємства, установи чи організації, який не є службовою особою, або особа, яка працює на користь підприємства, установи чи організації, що формально-догматично не позначає таке саме коло суб'єктів, як і в зазначеному Законі, та засвідчує недоліки антикорупційного законодавства України).

У нашій країні до злочинів у сфері публічної службової діяльності (корупційних злочинів публічного сектору) належать ті, що пов'язані із діяльністю службових осіб, які виконують функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях. При цьому згідно з ч. 1 примітки ст. 364 КК України для цілей статей 364, 368, 368-2, 369 КК України до державних та комунальних підприємств прирівнюються юридичні особи, у статутному фонді яких, відповідно, державна чи комунальна частка перевищує 50 відсотків або становить величину, що забезпечує державі чи територіальній громаді право вирішального впливу на господарську діяльність такого підприємства. Відповідно, до злочинів у сфері приватної службової діяльності (корупційних злочинів приватного сектору) належать ті, що пов'язані із діяльністю службових осіб, які виконують свої функції в інших підприємствах, в установах чи організаціях, а не ті, які згадуються у ч. 1 примітки ст. 364 КК України.

Щодо злочинів службових осіб, які окреслені у ч. 2 примітки ст. 364 КК України, встановлюється такий самий кримінально-правовий режим впливу, як і стосовно злочинів національних службових осіб публічного сектору.

Крім того, в Україні правовий режим впливу на корупцію у публічному секторі

не є однорідним, оскільки для такого виду службових осіб, як особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону (фактично це службові особи України, які здійснюють більш значиму діяльність), він є більш суворим. Зокрема, лише щодо цієї категорії осіб може бути застосована кримінальна відповідальність за незаконне збагачення (ст. 368-2 КК України) та за декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК України).

Окремі правові режими протидії встановлено для запобігання корупції осіб, які надають публічні послуги (ст.ст. 365-2, 368-4 КК України), корупції, не пов'язаної зі здійсненням владних чи управлінських повноважень (ст. 354 КК України), та корупції у сфері спорту (ст. 369-3 КК України).

Привертає увагу те, що у процесі модернізації правового механізму протидії корупційним злочинам в Україні створена нетипова для сучасного кримінального права (і типова для стародавніх правових систем) ситуація, коли охоронні норми з'являються в системі права перш ніж регулятивні. Зокрема, це стосується часткової криміналізації в Україні корупційних діянь осіб, що здійснюють професійну діяльність, пов'язану із наданням публічних послуг. Відомо, що цілісного регулятивного нормативного масиву щодо публічних послуг в Україні на сьогодні не вироблено, і первинне регулювання у цій сфері наразі здійснюється шляхом встановлення кримінально-правових заборон. Описана ситуація потребує наукового осмислення, інтерпретації та прогнозу, адже за відсутності регулятивної (по суті бланкетної) бази ускладнюється як розуміння заборон, так і їх застосування, а також переглядається роль кримінально-правової заборони як субсидіарного інструменту.

Крім того, щодо такого суб'єкта корупції, як особи, які здійснюють професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, наявний суперечливий підхід у КК України до структурування норм про їх кримінальну відповідальність. Так,

статті Кодексу щодо відповідальності за зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України), підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України), зловживання впливом (у цьому випадку зловживання впливом на осіб, які надають публічні послуги) (ст. 369-2 КК України) та провокацію підкупу (у цьому випадку провокацію підкупу осіб, які надають публічні послуги) (ст. 370 КК України), консолідовані зі статтями про злочини у сфері службової діяльності, у тому числі зі статтею, яка забороняє службове підроблення (ст. 366 КК України). Разом із тим підроблення офіційного документа особою, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану із наданням публічних послуг (ч. 2 ст. 358 КК України), яка з урахуванням логіки побудови Особливої частини КК України повинна знаходитися у розділі XVII цього Кодексу (Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг), знаходиться у розділі XV КК України (Злочини проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань громадян) та передбачає інший відкритий перелік осіб, які надають публічні послуги, ніж статті 365-2 та 368-4 КК України (зокрема, суб'єктом злочину додатково називаються приватні підприємці та адвокати і не згадуються нотаріуси, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді тощо). Зазначене не лише суперечить елементарним правилам законодавчої техніки, а й нівелює практичне значення властивостей об'єкта тієї чи іншої групи злочинів (у цьому випадку груп злочинів, передбачених розділами XV та XVII КК України), усуває оцінку його характеристик при кваліфікації суспільно небезпечної поведінки і врешті призводить до встановлення при фактичному правозастосуванні наявності складу злочину у діях особи лише за ознаками суб'єкта злочину, об'єктивної та суб'єктивної сторін. Вказані недоліки кодифікації пов'язуються (і цей зв'язок є взаємозалеж-

ністю) з кримінально-правовою доктриною на рівні інтерпретаційних праць учених тим, що у коментарях КК України ознаки об'єкта того чи іншого злочину часто розкриваються формально і позбавлені практичного змісту.

Описана вище диференціація не обмежилася розділенням підстав кримінальної відповідальності за корупційні злочини. Очевидно, що її мета полягала у встановленні різних кримінально-правових наслідків за вчинення однакових з об'єктивної та суб'єктивної сторін діянь, проте вчинених у різних сферах здійснення повноважень.

Це можна показати на прикладі різних видів підкупу. Так, наприклад, пасивний підкуп у публічному секторі управління в основному складі є злочином середньої тяжкості, й медіана основного найбільш суворого виду покарання за його вчинення за санкцією становить 3 роки позбавлення волі (ч. 1 ст. 368 КК України), а за наявності таких кваліфікуючих ознак, як вчинення цього діяння за попередньою змовою групою осіб, або повторно, або у поєднанні з вимаганням неправомірної вигоди, зазначена медіана становить 7,5 року позбавлення волі (ч. 1 ст. 368 КК України), а злочин вже є тяжким. Такий самий підкуп, але у приватному секторі управління, в основному складі хоча і є також злочином середньої тяжкості, проте зазначена вище медіана становить вже 2 роки позбавлення волі (ч. 3 ст. 368-3 КК України), а за наявності таких самих кваліфікуючих ознак – 5 років позбавлення волі, а злочин також є тяжким (ч. 4 ст. 368-3 КК України). Відповідні характеристики пасивного підкупу у сфері надання публічних послуг є такими: при основному складі – медіана 3,5 року позбавлення волі (ч. 3 ст. 368-4 КК України), злочин є середньої тяжкості, а при кваліфікованому складі з такими самими ознаками – медіана 6 років позбавлення волі (ч. 4 ст. 368-4 КК України). Такі самі характеристики пасивного підкупу у сфері здійснення неуправлінської діяльності: при основному складі – медіана 1,5 року

позбавлення волі (ч. 3 ст. 354 КК України), злочин є невеликої тяжкості, а при кваліфікованому складі з такими самими ознаками – медіана 2 роки позбавлення волі (ч. 4 ст. 354 КК України).

Щодо активних підкупів наведених вище видів ситуація за виділеними показниками в основних складах видається такою. Активний підкуп у публічному секторі управління (ч. 1 ст. 369 КК України) – медіана 3 роки позбавлення волі, злочин є середньої тяжкості. Активний підкуп у приватному секторі управління (ч. 1 ст. 368-3 КК України) – медіана 1,5 року позбавлення волі, злочин є невеликої тяжкості. Активний підкуп у сфері надання публічних послуг (ч. 1 ст. 368-4 КК України) – медіана 1,5 року позбавлення волі, злочин є невеликої тяжкості. Активний підкуп у сфері здійснення неуправлінської діяльності (ч. 1 ст. 354 КК України) – медіана 1,5 року позбавлення волі, злочин є невеликої тяжкості. За кваліфікуючими ознаками такий зріз провести неможливо, оскільки їх набір є різним щодо цих видів підкупу і збігається лише за активних підкупів у приватному секторі управління та у сфері надання публічних послуг (повторно, за попередньою змовою групою осіб, організованою групою). Щодо останніх відповідні показники кваліфікуючих складів такі: ч. 2 ст. 368-3 КК України – медіана 2,5 року позбавлення волі, злочин є середньої тяжкості; ч. 2 ст. 368-4 КК України – медіана 2,5 року позбавлення волі, злочин є середньої тяжкості.

З огляду на викладене привертає увагу те, що за вчинення пасивного підкупу у сфері надання публічних послуг встановлена більш сувора санкція, ніж за вчинення пасивного підкупу в публічному секторі управління. Таке законодавче рішення порушує логіку диференціації, оскільки це є єдиним випадком, коли правопорушення у сфері надання публічних послуг визнається більш суспільно небезпечним, ніж таке саме правопорушення у публічному секторі управління. У цьому контексті також суперечливими є співвідношення

санкцій ст. 364 КК України та ст. 365-2 КК України. Зокрема, санкція при основному складі зловживання владою або службовим становищем (публічний сектор управління) (ч. 1 ст. 364 КК України) найбільш суворим передбачає позбавлення волі до трьох років, а санкція такого самого складу зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ч. 1 ст. 365-2 КК України), – лише обмеження волі на строк до трьох років. Проте за наявності тяжких наслідків зазначених зловживань суворість кримінально-правових наслідків кардинально змінюється. Так, зловживання за ч. 2 ст. 364 КК України карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі штрафом від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а за зловживання за ч. 3 ст. 365-2 КК України карається вже позбавленням волі на строк від п'яти до восьми років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, з конфіскацією майна або без такої! Отже, така кваліфікуюча ознака, як тяжкі наслідки у зловживанні владою або службовим становищем (ст. 364 КК України), збільшує медіану найсуворішого основного покарання порівняно з основним складом цього злочину на коефіцієнт 2,25 (з 2 до 4,5 року позбавлення волі), а у зловживанні повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України), – на коефіцієнт 4,875 (з 0,75 (для цілей цього обрахунку обмеження волі було переведено у позбавлення волі за співвідношенням 2 до 1, що узгоджується з п. «б» ч. 1 ст. 72 КК України) до 6,5 року позбавлення волі). Звичайно, такий підхід законодавця є явно нелогічним і насамперед це пов'язано з тим, що корупційні правопорушення у публічному секторі управління становлять більшу суспільну небезпеку, ніж такі самі правопорушення у сфері надання публічних послуг. Останнє додатково обґрунтовується детальним дослідженням

диференціації правового впливу на корупцію, реалізованої на рівні Закону, а також співвідношенням суворості кримінально-правових наслідків активних підкупів у публічному секторі управління і у сфері надання публічних послуг.

Викладене дає підстави для таких висновків. Диференціація кримінально-правового впливу на корупційні злочини призвела до встановлення різних за суворістю кримінально-правових наслідків за вчинення однакових за об'єктивною та суб'єктивною сторонами діянь, які вчинені у різних сферах здійснення діяльності відповідних спеціальних суб'єктів. При цьому в порядку зниження рівня суворості кримінально-правових наслідків корупційні злочини мають розміщуватися таким чином: 1) вчинені у публічному секторі управління; 2) вчинені у сфері надання публічних послуг; 3) вчинені у приватному секторі управління; 4) вчинені у сфері здійснення неуправлінської діяльності.

Головною відмінністю між корупційними правопорушеннями у публічному та приватному секторах є те, що лише посягання з боку публічних службовців призводять до послаблення державної влади, влади місцевого самоврядування чи встановленого законодавством порядку здійснення інших публічних функцій у юридичних особах публічного права. Службові особи публічного сектору управління наділені публічними функціями (функції представника влади, організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції у разі їх здійснення в юридичних особах публічного права), а особливістю об'єкта при вчиненні ними службових злочинів є те, що його становлять правовідносини, в яких реалізуються державна чи муніципальна влада або інші публічні функції. Цим і обґрунтовується встановлення більш суворих правових наслідків та більш широкого кола правових інструментів протидії корупції у публічному секторі управління, в тому числі й у сфері дії КК України.

Не відповідають соціальній обумовленості диференціації кримінально-правового

впливу на корупційні злочини та заснованій на ній логіці встановлення суворості кримінально-правових наслідків: 1) санкція при основному складі пасивного підкупу в сфері надання публічних послуг, оскільки вона передбачає більш суворі заходи, ніж санкція такого самого підкупу в публічному секторі управління; 2) санкція зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги, якщо воно спричинило тяжкі наслідки (ч. 3 ст. 365-2 КК України), бо вона є більш суворою, ніж санкція аналогічного зловживання у публічному секторі управління, що спричинило тяжкі наслідки.

В Особливій частині КК України диференційовано правовий вплив на корупційні злочини за критерієм «характер здійснюваної діяльності спеціального суб'єкта» (очевидно, що характер такої діяльності обумовлений відповідною сферою правовідносин) щодо корупційних злочинів: 1) у сфері публічної службової діяльності (публічного сектору), у межах яких більш суворий правовий режим встановлено для найвищих службових осіб України (ст.ст. 364, 366-1, 368, 368-2, 369 КК України); 2) у сфері приватної службової діяльності (приватного сектору) (ст.ст. 364-1, 368-3 КК України); 3) у сфері надання публічних послуг (ст.ст. 365-2, 368-4 КК України); 4) у сфері здійснення неуправлінської діяльності (ст. 354 КК України); 5) у сфері спорту (ст. 369-3 КК України). При цьому зловживання впливом (ст. 369-2 КК України) належить до 1, 2 та 3 із зазначених вище груп.

Окреслені вище кримінально-правові режими протидії корупції залежно від сфери останньої за характером здійснюваної діяльності спеціальним суб'єктом є (повинні бути) частинами загальних антикорупційних правових режимів, які описані вище.

Також привертає увагу несинхронізованість у цьому аспекті антикорупційного законодавства України, яка проявляється в тому, що на рівні різних антикорупційних нормативних актів (КК України,

з одного боку, та Закону і КУпАП, з другого) застосовуються різні: 1) термінологія (особливо це проявляється щодо суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства); 2) критерії розподілу сфер корупції (і відповідно – правовідносин, які відповідають тому чи іншому правовому режиму). У зв'язку з тим, що нормативні критерії диференціації правового впливу на корупцію у приватній та публічній сферах в Україні на рівні Закону та КУпАП, з одного боку, та КК України, з другого, відрізняються, по-

рушується взаємодія цих нормативних актів та допускається ситуація, коли до одного суб'єкта згідно із Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року та КУпАП буде застосовуватися один із виділених вище правових режимів, а відповідно до КК України – інший. Крім того, спостерігається наявність прогалин у функціонуванні нових антикорупційних інститутів, зокрема у механізмі антикорупційного фінансового контролю. Зазначені проблеми потребують окремого дослідження.

Список використаних джерел:

1. *Борков В.* О дифференциации ответственности должностных лиц и управленцев коммерческих и иных организаций / В. Борков // Уголовное право. – 2005. – № 5. – С. 12–15.
2. *Волженкин Б.В.* Служебные преступления / Б.В. Волженкин. – М.: Юрист, 2000. – 368 с.
3. *Дудоров О.О.* Про законодавче втілення ідеї диференціації кримінальної відповідальності за службові злочини в публічній та приватній сферах / О.О. Дудоров // Новітні кримінально-правові дослідження – 2015: зб. наук. праць / відп. ред. д-р юрид. наук, проф. О.В. Козаченко. – Миколаїв: Іліон, 2015. – С. 247–252.
4. *Егорова Н.А.* Теоретические проблемы уголовной ответственности за преступления лиц, выполняющих управленческие функции: автореф. дисс. на соискание уч. степени д-ра юрид. наук / Н.А. Егорова. – Волгоград, 2006. – 60 с.
5. *Чугуніков І.І.* Поняття злочинів у сфері службової діяльності: історія питання та сучасний стан проблеми / І.І. Чугуніков // Актуальні проблеми політики. – 2008. – Вип. 33. – С. 76–83.



Дмитро МИХАЙЛЕНКО

РЕЗУЛЬТАТИ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ПРАВОВОГО ВПЛИВУ НА КОРУПЦІЮ В УКРАЇНІ

Розглянуто результати диференціації правового впливу на корупцію в Україні. Описано встановлення п'яти правових режимів протидії корупції та їх відмінності. Розкрито проблеми взаємодії Закону України «Про запобігання корупції» та КУпАП, з одного боку, та КК України, з іншого, у досліджуваному аспекті.

Ключові слова: корупція; диференціація правового впливу; корупційні злочини.

РЕЗУЛЬТАТЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПРАВОВОГО ВОЗДЕЙСТВИЯ НА КОРРУПЦИЮ В УКРАИНЕ

Рассмотрены результаты дифференциации правового воздействия на коррупцию в Украине. Описаны установление пяти правовых режимов противодействия коррупции и их различия. Раскрыты проблемы взаимодействия Закона Украины «О предотвращении коррупции» и КУоАП, с одной стороны, и УК Украины, с другой, в исследуемом аспекте.

Ключевые слова: коррупция; дифференциации правового воздействия; коррупционные преступления.

Dmytro MYKHAILENKO

THE RESULTS OF LEGAL INFLUENCE DIFFERENTIATION ON CORRUPTION IN UKRAINE

The article describes the results of legal influence differentiation on corruption in Ukraine. It reveals the establishment of five legal regimes for combating corruption and their differences. The problems of interaction between the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» and Code of Ukraine on Administrative Offenses, on the one hand, and the Criminal Code of Ukraine, on the other hand, in the investigated aspect are shown.

Keywords: corruption; legal influence differentiation; corruption crimes.



Вісник

НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

4/2(52)'2017

Спеціальний випуск
до Міжнародного дня боротьби з корупцією

Координатор спеціального випуску
Зоя Загиней

Редактори:
Світлана Барандич
Зоя Пономаренко
Лідія Зелінська
Наталія Панфілова
Ольга Степанюк

Дизайн обкладинки
Ольга Демерлій

Верстка
Оксана Колосюк

Формат 21x29,7 1/1. Папір офсетний
Друк цифровий. Ум. друк. арк. 14,78. Обл.-вид. арк. 10,25
Наклад 90 прим. Зам. № 17-12-27-1

Виготовлення оригінал-макета та друк:
Національна академія прокуратури України
вул. Мельникова, 81-б, м. Київ, 04050

Підписано до друку
31.10.2017

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців,
виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 4001 від 10.03.11