

ЗМІНИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЯК КРОК ДО АДАПТАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЗІ СТАНДАРТАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті розглядаються зміни, внесені до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» та аналізуються особливості реалізації норм у практичній боротьбі з корупцією в умовах сьогодення.

Ключові слова: запобігання і протидія корупції, корупція, антикорупційна політика, лібералізація законодавства.

**Берднікова
Катерина
Вадимівна,**

*аспірантка кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка*

Подолання корупції є однією з головних проблем сучасності, яка мобілізує та об'єднує у боротьбі всі країни світу і створює потужний механізм подолання цього суспільно деструктивного явища.

Негатив і загрозливість обсягів корупції у світових масштабах підтверджується висновками міжнародних організацій, вітчизняних і зарубіжних експертів, політичних і громадських діячів, зокрема в Україні в дослідженнях таких відомих учених, як М. Мельник, М. Хавронюк, Д. Йосифович, О. Терещук, Л. Брич, А. Матіос.

Зважаючи на взятий Україною твердий курс на приєднання до спільноти країн Європейського Союзу, а також з метою виконання взятих на себе Україною зобов'язань перед Радою Європи, існує нагальна потреба удосконалення чинного законодавства до рівня європейських стандартів у побудові дієвого механізму запобігання та протидії корупції.

Одним з основних і найпотужніших кроків в антикорупційній діяльності стало прийняття Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі – Закон), який визначив загальні засади побудови системи запобігання і протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин [1].

На жаль, слід визнати, що окремі його положення містять низку суттєвих прогалин і недоліків, існування яких не перешкоджає поширенню корупції серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Окремі недосконалості законодавства допомагають цим особам ухилятися від відповідальності в разі вчинення діянь, що містять ознаки корупційних правопорушень.

Протягом останніх трьох років науковцями, експертами та фахівцями в сфері боротьби з корупцією здійснено ґрунтовний аналіз нового антикорупційного законодавства, який здійснювався на міжнародному, загальнодержавному та регіональному рівнях.

Планом заходів із реалізації рекомендацій, які містяться у другій оцінці Європейської Комісії прогресу України у виконанні I-ї (законодавчої) фази Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму, затвердженого 19 квітня 2012 р. на засіданні Координаційного центру з виконання вказаного Плану дій, рекомендовано:

- підвищення санкцій за кримінальні корупційні правопорушення;
- запровадження зовнішнього контролю щодо декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру;
- установлення відповідальності за подання в деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру недостовірних відомостей;
- посилення гарантій захисту особам, які повідомляють про корупційні правопорушення, зокрема в частині перекладення обов'язку доказування

у справах про застосування до інформаторів репресивних заходів, а також наявності анонімних ліній для повідомлень про такі факти;

- чітке розмежування компетенції правоохоронних органів, відповідальних за боротьбу з корупцією;
- забезпечення виконання рекомендацій GRECO у сфері криміналізації корупції (додаткових кроків потребує реалізація рекомендацій I, II та VII GRECO), наданих Україні за результатами Третього раунду оцінювання [2].

З метою виконання рекомендацій експертів Європейської Комісії щодо вдосконалення положень антикорупційного законодавства, наданих у рамках переговорів щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, шляхом внесення відповідних змін до низки законодавчих актів, Верховною Радою України 13 травня 2014 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» [3].

Удосконалення антикорупційного законодавства прослідковується в частині встановлення інституційних засад здійснення фінансового контролю та контролю за дотриманням законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, окремих прирівняних до них осіб.

На нашу думку, варто зосередити увагу на тих змінах, які відбулись

у законодавчому регулюванні запобігання і протидії корупції в Україні. Такі зміни безумовно відбивають тенденцію щодо посилення відповідальності, деталізації та уточнення норм антикорупційного законодавства, а також заповнення наявних прогалин.

Основними новелами Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» стали такі положення:

- доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) новим складом правопорушення за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру [4];

- внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність», якими закріплено право центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику при проведенні перевірки одержувати в банків інформацію щодо відомостей, поданих у деклараціях про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру [5];

- виключення з переліку осіб, уповноважених складати протоколи про корупційні адміністративні правопорушення, органів доходів і зборів, а також органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України [4];

- доповнення Кримінального кодексу України (далі – ККУ) нормою, яка включає іноземців або осіб без громадянства, що не проживають по-

стійно в Україні, до суб'єктів, що підлягають в Україні відповідальності, якщо вони за межами України вчинили у співучасті зі службовими особами, які є громадянами України, будь-який зі злочинів, передбачених у статтях 368, 3683, 3684, 369 і 3692 ККУ, або якщо вони пропонували, обіцяли, надали неправомірну вигоду таким службовим особам, або прийняли пропозицію, обіцянку неправомірної вигоди чи одержали від них таку вигоду [6];

- до випадків застосування спеціальної конфіскації включено осіб, які не підлягають кримінальній відповідальності у зв'язку з недосягненням віку, з якого може наставати кримінальна відповідальність, або неосудністю, або звільняються від кримінальної відповідальності чи покарання з підстав, передбачених ККУ [6];

- у новій редакції викладено статтю, яка передбачає відповідальність за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою [6];

- до гіпотез окремих статей корупційних злочинів додано обіцянку отримання чи надання неправомірної вигоди [6];

- до Закону внесено зміни, пов'язані з посиленням гарантій захисту викривачам – особам, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції [3];

- внесено зміни до Цивільного процесуального кодексу України щодо покладення обов'язку доказування правомірності прийнятих рішень чи вчинених дій у справах про звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності, застосування заходів

впливу до працівника у зв'язку з його повідомленням про корупційні правопорушення на відповідь у справі [7].

Більш детально розглянемо новели Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», внесені до Закону.

Так, новелою є те, що змінено спосіб перевірки даних, які вносяться до декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік. Тобто, враховуючи зміни до ст. 12 «Фінансовий контроль» Закону, які набудуть чинності 1 січня 2015 р., з метою забезпечення відкритості та прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, уповноваженими підрозділами не буде проводитись логічний та арифметичний контроль декларацій. Натомість за новою процедурою, протягом десяти днів з дня одержання декларації від суб'єкта декларування, державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, інша юридична особа публічного права надсилає копію такої декларації центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, для проведення зовнішньої перевірки достовірності зазначених у декларації відомостей [3].

На наш погляд, варто звернути увагу на певну розбіжність у форму-

люваннях, використаних законодавцем, які не сприятимуть однозначному тлумаченню і застосуванню на практиці положень абзаців третього та четвертого ч. 10 ст. 12 Закону. А саме, в абзаці третьому йдеться про виявлення недостовірних відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а в абзаці четвертому – про подання завідомо недостовірних відомостей у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Треба зазначити, що дії, пов'язані з поданням недостовірних відомостей і завідомо недостовірних відомостей, тягнуть за собою кардинально різні правові наслідки. Якщо в першому випадку – виявлення недостовірних відомостей – установлюється обов'язок подати нову декларацію з достовірними відомостями, то в другому випадку – виявлення завідомо недостовірних відомостей – санкцією є притягнення суб'єкта декларування до дисциплінарної, адміністративної відповідальності в порядку, визначеному законодавством [1].

У Законі не наведено формальні критерії, за якими ці два види подачі недостовірних відомостей могли би бути розмежовані. Тому видається дивним розширення об'єктивної сторони складу такого корупційного правопорушення, оскільки в межах процедур фіксації правопорушення, передбачених КУпАП, неможливо буде точно встановити, чи були такі неправдиві відомості, внесені до декларації, зроблені завідомо.

Керуючись зазначеним вище судженням, можна припустити, що

зловживання цією колізією здійснюватимуться в двох різних напрямках. По-перше, з метою ухилення від притягнення до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення – подачу завідомо недостовірних відомостей у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру – передбачену ст. 172-6 КУпАП [4]. По-друге, уповноважені посадові особи почнуть складати протоколи про вчинення адміністративного правопорушення в кожному випадку внесення недостовірних даних до декларацій, незважаючи на те, що переважна кількість таких випадків буде наслідком зроблених під час складання декларації описок та арифметичних помилок і не матиме нічого спільного з унесенням «завідомо недостовірних» відомостей.

Крім того визначена процедура, за якою в разі встановлення за результатами перевірок ознак правопорушення чи недостовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, письмово повідомляє про це спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, а також керівнику органу, в якому працює відповідний суб'єкт декларування.

Одним із важливих кроків у подоланні корупціогенних проявів стало закріплення в КУпАП відповідальності за подачу недостовірних відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Однак ви-

явлення такого факту не звільняє суб'єкта декларування від обов'язку подати декларацію з достовірними відомостями.

Варто також звернути увагу на те, що Закон доповнено ст. 14.1 «Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб», яка залучає до переліку суб'єктів, які ведуть комплексну діяльність щодо запобігання та протидії корупції юридичних осіб. На них згідно із Законом покладається обов'язок щодо забезпечення розроблення та реалізації заходів із запобігання корупції, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання корупції в діяльності юридичної особи та заохочення її працівників діяти відповідно до закону, нормативно-правових актів і встановлених підприємством правил і процедур щодо виявлення та запобігання корупції в діяльності юридичної особи [3].

Говорячи про суттєві зміни, внесені до Закону, неможливо не приділити увагу ст. 20 «Державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції», в якій посиленню гарантії захисту осіб, які повідомляють про корупційні правопорушення, зокрема в частині перекладення обов'язку доказування у справах про застосування до інформаторів репресивних заходів та запровадженню анонімних ліній для повідомлень про факти корупції [3].

Важливим є те, що в частині першій ст. 20 тепер зазначена дефініція поняття «викривач» як особи, яка добросовісно, тобто за відсутності корисливих мотивів, мотивів неприязних стосунків, помсти, інших особистих мотивів, повідомляє

про порушення вимог Закону іншою особою.

Крім того викривачі перебувають під захистом держави, і за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну викривача або його близьким особам у зв'язку зі здійсненим повідомленням про порушення вимог Закону правоохоронними органами до них можуть бути застосовані правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві».

На нашу думку, в реалізації такої норми може виникнути суттєва проблема, оскільки передбачається, що правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», можуть бути застосовані за наявності загрози життю, житлу, здоров'ю та майну осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції. У той же час дія зазначеного акта розповсюджується лише на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень [8]. Тому у випадку ведення справи про адміністративне корупційне правопорушення, в якій викривач потребує захисту, виникає прогалина у правовому регулюванні забезпечення захисту такої особи.

У межах статті 20 Закону також знайшов відбиття такий ефективний світовий досвід викриття корупціонерів, як повідомлення про порушення вимог Закону працівником відповідного органу без зазначення авторства. Якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені, анонімне повідомлення про корупційне правопорушення підлягає розгляду у строк не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання [3].

У сучасній Україні корупція перетворилася на одну з головних загроз національній безпеці та демократичному розвитку держави. Україн негативний вплив цього явища здійснює гнітючий вплив на всі аспекти політичного, соціального та економічного розвитку суспільства і держави.

Корупція в Україні має глибоке соціальне коріння, вона виявляється в різних формах і супроводжує кожного громадянина. Тому на законодавчому рівні її подолання можна здійснити невеликими етапами, проводячи постійний моніторинг наявних проблем у поєднанні з науковими дослідженнями способів їх правового врегулювання.

Посилення боротьби з корупцією в Україні є одним із головних і першочергових завдань як для держави в цілому, так і для кожного окремого громадянина, а вдосконалення чинного законодавства та виявлення чіткої громадської позиції щодо неприпустимості існування корупції – способом реалізації такого завдання [9].

Дослідження чинної законодавчої бази, детальний аналіз колізій

та прогалин дає змогу здійснити роботу над помилками та доповнити антикорупційні закони нормами, які усунуть наявні нерегульованості.

Саме це було здійснено законодавцем і є реальним проявом, що розкриває важливість для уряду України антикорупційних наукових розробок, значення яких стає все більш актуальним.

Прийняті зміни додадуть ефективності системі здійснення фінансового контролю та контролю за дотриманням законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів, а також створять додаткові правові механізми запобігання і протидії корупції серед осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Реалізація оновленого антикорупційного законодавства сприятиме створенню актуального і сучасного механізму протидії корупції на всіх рівнях діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та надасть додаткові умови для залучення громадськості у процес формування та реалізації державної політики у сфері запобігання і протидії корупції.

Важливим аспектом внесених змін є їх дієва спроможність забезпечити реалізацію права громадян на одержання інформації щодо здійснення заходів у сфері запобігання та протидії корупції.

Якщо проаналізувати останні п'ять років нормативного врегулювання антикорупційної боротьби, можна побачити стійку і прогресуючу системну роботу, яка спрямована на заповнення прогалин, а зміст

кожного нового внесення змін у законодавство наближає Україну до прогресивних світових тенденцій у запобіганні і протидії корупції [9].

Слід підкреслити, що посилення антикорупційної боротьби є однією з вимог для лібералізації візового режиму між Україною та Європейським Союзом, а отже ухвалені зміни до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» спрямовані на усунення недоліків у правовому регулюванні в сфері боротьби з корупцією [10].

Ураховуючи реалії сьогодення України, зменшення рівня корупції до безпечного можливе за умови вивчення та втілення в життя зарубіжного досвіду боротьби з цим соціально-руйнівним явищем та імплементацією світових успішно діючих політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції.

Список використаних джерел:

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40.
2. Про Національний план з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Указ Президента України від 22 квітня 2011 р. № 494/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 5 травня 2011 р. – № 13. – Ст. 21.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України від 11 липня 2014 р. № 1261-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 28. – Ст. 2253.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

5. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5. – Ст. 30.

6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

7. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40/40-42. – Ст. 1530.

8. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві: Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.

9. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 рр. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Урядовий кур'єр. – 21 грудня 2011 р. – № 238.

10. Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 р. № 73-р // Урядовий кур'єр. – 27 лютого 2013 р. – № 39.

11. Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором: Закон України від 20 квітня 2014 р. № 1277-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 27. – Ст. 924.

Бердникова К. В. Изменения в украинском антикоррупционном законодательстве в качестве шага к адаптации национального законодательства к стандартам Европейского Союза.

В статье рассматриваются изменения, внесенные Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в сфере государственной антикоррупционной политики в связи с исполнением Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины» и анализируются особенности реализации норм в противодействии и преодолении коррупции на сегодняшний день.

Ключевые слова: предотвращение и противодействие коррупции, коррупция, антикоррупционная политика, либерализация законодательства.

Berdnikova K. V. Changes in Ukrainian anti-corruption legislation as a step towards adapting national legislation to the standards of the European Union.

In this article we discuss changes introduced by the law of Ukraine «On amending certain legislative acts of Ukraine in the field of public anti-corruption policy in connection with use of the action plan amending liberalization of the European Union visa policy for Ukraine» and analyze special features of implementing provisions of preventing and combating corruption under present conditions.

Key words: prevention and management of corruption, corruption, anti-corruption policy, liberalization of legislation.

Стаття надійшла в редакцію 15.09.2014