

CZU: 343.352:340.134(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.5113007>

НОРМАТИВНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ

Валерий КОЛПАКОВ

Запорожский национальный университет

Автор исследует антикоррупционное законодательство Украины. Анализируется роль государственных органов в борьбе с коррупцией как: Национальное агентство по предупреждению коррупции; Национальное антикоррупционное бюро Украины; Специализированная антикоррупционная прокуратура; Государственное бюро расследований. Взят во внимание институт дисциплинарной ответственности; административная ответственность; уголовная ответственность. Анализируются положительные и отрицательные аспекты «Государственной программы по предупреждению и борьбе с коррупцией на 2011-2015 годы»; «Национальной антикоррупционной стратегии на 2011-2015 годы»; Закона «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» 2011 г.; Закона о предупреждении коррупции 2014 г.; проекта новой Антикоррупционной стратегии на 2020-2024 годы. Документы содержат перечень конкретных ограничений использования служебного положения при получении подарков; ограниченные возможности государственных служащих, ведущих карьеру по совместительству; введены регулирующие фундаментальные правила этического поведения государственных служащих; усилен финансовый контроль (особое внимание уделяется предоставлению декларации о доходах); законодатель определил лиц, обладающих полномочиями содействовать борьбе с коррупцией; проведены специальные проверки кандидатов, претендующих на занятие высоких государственных должностей. Формулируется вывод: прогресс антикоррупционной деятельности зависит от качества нормативного обеспечения противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная стратегия, антикоррупционная политика, информаторы, конфликт интересов.

REGULATORY SUPPORT OF COUNTERACTION CORRUPTION IN UKRAINE

The author examines the anti-corruption legislation of Ukraine. The article analyses the role of state bodies in the fight against corruption: National Agency for the Prevention of Corruption; National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; Specialized anti-corruption prosecutor's office; State Bureau of Investigation. It also analyses the institution of disciplinary responsibility; administrative responsibility; criminal liability. It examines the positive and negative aspects of the "State Programme for the Prevention and Combating Corruption for 2011-2015"; "National Anti-Corruption Strategy for 2011-2015"; Law on the basics of preventing and combating corruption 2011; Law on the Prevention of Corruption 2014; new draft of the Anti-Corruption Strategy for 2020-2024. The documents contain a list of specific restrictions on the use of official position in the receiving of gifts; limited capacity of public servants leading the career concurrently; introduce regulated fundamental rules of ethical conduct for civil servants; strengthen the financial control (paying special attention to providing the declaration of income); the legislator specified the persons having the authority to assist in the fight against corruption; realisation of special checks of candidates applying to high-level government positions. The conclusion that this paper formulates is that the progress of anti-corruption efforts depends on the quality of the normative support for combating corruption.

Keywords: corruption, anti-corruption strategy, anti-corruption policy, informants, conflict of interest.

Коррупция, как способ конспиративного взаимодействия субъектов правоотношений с целью получения персональных выгод политического, социального, экономического характера и других преимуществ вопреки легальным правилам и нормам, стала для Украины актуальной и болезненной проблемой уже в первые годы обретения государственности.

Первый закон о борьбе с коррупцией был принят в Украине в 1995 году [1]. Он был направлен на предотвращение коррупции, выявление и пересечение ее проявлений, восстановление законных прав и интересов физических и юридических лиц, устранение последствий коррупционных деяний.

Анализ практики его применения показал, что дальнейшее наращивание антикоррупционных усилий невозможно без очередных реформ нормативного регулирования.

В этой связи заслуживает внимания социологический опрос Management Systems International (MSI) за 2008 год, который показал, что наиболее высокие уровни коррупции наблюдались в сферах техосмотра автотранспорта (57,5%), милиции (54,2%), здравоохранения (54%), судах (49%) и высшего образовании

(43,6%) [2], а также заявление Президента Украины, согласно которого коррупция лишает государственный бюджет 2,5 млрд \$ доходов в год и из-за коррупционных сделок в отрасли государственных закупок от 10% до 15% (7,4 млрд \$) бюджетных средств оседают в карманах чиновников [3]. Можно упомянуть и ряд исследований, в которых граждане Украины отмечали, что взятки даются для гарантированного получения публичных услуг в конкретный момент или на постоянной основе и являются нормальным, ожидаемым, достаточно эффективным средством достижения желаемого результата [4].

Следствием этого стала разработка нового законодательного акта. В результате в апреле 2011 года принимается Закон Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции» [5]. Он определил основные принципы: а) предотвращения и противодействия коррупции в публичной и частной сферах общественных отношений, б) возмещения причиненного в результате совершения коррупционных правонарушений вреда, в) восстановления нарушенных прав, свобод или интересов физических лиц, г) прав или интересов юридических лиц, д) интересов государства.

В октябре и ноябре этого же года последовательно принимаются «Государственная программа по предупреждению и противодействию коррупции на 2011-2015 года» [6] и «Национальная антикоррупционная стратегия на 2011-2015 года» [7]. К сожалению, оба документа не опирались на содержательные научные разработки и на анализ предыдущих усилий. В этот период регулярные коррупционные исследования, которые предоставили бы аналитическую базу для мониторинга реализации антикоррупционной стратегии и ее будущих обновлений, не проводились. Вне их внимания остались Центральная избирательная комиссия, Счетная палата, суды, прокуратура. Отсутствовали привязки к другим актуальным реформам, которые важны с точки зрения устранения предпосылок для коррупции или же создания эффективных инструментов привлечения к ответственности виновных в ней: реформа системы правоохранительных органов, судебной системы, внешнего аудита и т.д. Кроме того, в Государственной программе отсутствовали понятные, поддающиеся измерению, достижимые, актуальные и обозначенные во времени показатели реализации ее задач. Сами показатели не имели качественной основы и являлись формальными («отчет и предложения», «соответствующий правовой акт», «проведенные семинары», «годовой отчет» и т.п.). Фактически они были ориентированы только на процесс, поэтому даже их полная реализация не могла привести к каким-либо существенным изменениям и обеспечить достижение поставленных целей [8].

Поэтому вполне естественным и обоснованным было решение о разработке нового антикоррупционного законодательного акта. Такой документ был принят 14 октября 2014 года. Им стал действующий в настоящее время Закон «О предотвращении коррупции» [9].

Закон синхронизировал антикоррупционную политику и законодательство, исходя из сложившейся экономической и общественно-правовой ситуации. С его принятием эволюционировала нормативная регламентация механизма противодействия коррупции, началось последовательное совершенствование институциональной системы с помощью новых превентивных механизмов.

Так, согласно данному закону основными составляющими превентивной антикоррупционной системы являются: 1) функционирование Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции специализированного органа по предупреждению коррупции; 2) правила формирования и реализации антикоррупционной политики; 3) антикоррупционные ограничения: а) относительно использования служебного положения, б) получения подарков, в) совместительства и совмещения с другими видами деятельности, г) совместной работы близких лиц, связанной с выполнением функций государства или местного самоуправления; 4) предотвращение и урегулирование конфликта интересов; 5) специальные антикоррупционные инструменты: а) антикоррупционная экспертиза, б) специальная антикоррупционная проверка, в) Единый государственный реестр лиц, совершивших коррупционные или связанные с коррупцией правонарушения, г) требования по прозрачности информации и доступа к ней; 6) защита обличителей (лиц, сообщающих о фактах коррупции) от незаконного увольнения, перевода, изменения существенных условий трудового договора; 7) юридическая ответственность за коррупционные и связанные с коррупцией правонарушения; 8) устранение последствий коррупционных правонарушений: а) отмена актов, б) признание ничтожными сделок, в) возмещение убытков в судебном порядке; 9) международное сотрудничество.

В соответствии с Законом 2014 года «О предотвращении коррупции» и с развитием его положений, важные трансформации произошли в системе организационно – структурированных институтов противодействия коррупции.

В первую очередь нужно отметить создание Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции как центрального органа исполнительной власти со специальным статусом. Основными его функциями стали: обеспечение формирования и реализации антикоррупционной политики с привлечением общественности; осуществление анализа и исследования ситуации с коррупцией; разработка, мониторинг и координация выполнения Антикоррупционной стратегии и государственной программы по ее реализации; мониторинг и контроль за выполнением законодательных актов о профессиональной этике и конфликте интересов; координация и методическая помощь в выявлении и устранении коррупционных рисков; осуществление финансового контроля, проверка деклараций, мониторинг образа жизни лиц, уполномоченных выполнять государственные функции или функции местного самоуправления; утверждение правил этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления; сотрудничество с обличителями, принятие мер по их правовой защите; оказание методической и консультативной помощи по применению антикоррупционного законодательства; осуществление международного сотрудничества в сфере антикоррупционной политики.

При этом Агентство получило право: востребовать от органов управления необходимую информацию; вносить обязательные к исполнению предписания (по устранению нарушений выполнения антикоррупционного законодательства); обращаться в правоохранительные органы с обязательными для рассмотрения выводами относительно выявленных признаков правонарушений; обращаться в суд с исками (заявлениями) о признании незаконными нормативно-правовых актов, индивидуальных решений, признание ничтожными сделок, выданных (принятых, заключенных) в результате нарушения антикоррупционного законодательства; право доступа к базам данных государственных и иных органов (для осуществления финансового контроля, в частности, для проверки деклараций).

В формате реализации антикоррупционного законодательства также были созданы: Национальное антикоррупционное бюро Украины [10]; Специализированная антикоррупционная прокуратура; Государственное бюро расследований [11].

В механизме противодействия коррупции эти структуры взаимодействуют между собой, с другими правоохранительными органами, с исполнительной властью, местным самоуправлением, субъектами гражданского общества.

Национальное антикоррупционное бюро Украины образовано как государственный правоохранительный орган с широкими силовыми полномочиями. Именно на него возложена обязанность непосредственного предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия коррупционных преступлений, которые совершаются высшими должностными лицами, уполномоченными выполнять государственные функции или местного самоуправления, и составляют угрозу национальной безопасности. С этой целью Национальное бюро осуществляет оперативно-розыскные мероприятия; проводит досудебное расследование уголовных правонарушений, отнесенных к его подсудственности, а также проводит досудебное расследование других уголовных преступлений в случаях, определенных законодательством; принимает меры по розыску и аресту средств и иного имущества, которые могут быть предметом конфискации или специальной конфискации по уголовным правонарушениям, отнесенным к подсудственности Национального бюро; осуществляет деятельность по хранению средств и другого имущества, на которое наложен арест; взаимодействует с другими государственными органами, органами местного самоуправления и другими субъектами для выполнения своих обязанностей; осуществляет информационно-аналитическую работу с целью выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению уголовных преступлений, отнесенных к подсудственности Национального бюро; обеспечивает на условиях конфиденциальности и добровольности сотрудничество с лицами, которые сообщают о коррупционных правонарушениях.

Специализированная антикоррупционная прокуратура создана в составе Генеральной прокуратуры Украины на правах самостоятельного Департамента. Ее руководитель одновременно является заместителем Генерального прокурора Украины. К основным направлениям деятельности антикоррупционной прокуратуры относятся: надзор за соблюдением законов при проведении оперативно-розыскной деятельности, предварительного расследования Национальным антикоррупционным бюро Украины; участие в рассмотрении судами ходатайств детективов и прокуроров в ходе досудебного расследования; участие в судебном рассмотрении уголовных производств, расследуемых детективами Национального антикоррупционного бюро Украины.

Государственное бюро расследований имеет статус государственного правоохранительного органа и осуществляет свои полномочия непосредственно и через территориальные управления. Государственное бюро расследований решает задачи по предупреждению, выявлению, пресечению, раскрытию и расследованию преступлений, совершенных должностными лицами, которые занимают особо ответственное положение в сфере государственной службы, судьями и работниками правоохранительных органов, должностными лицами Национального антикоррупционного бюро Украины, заместителем Генерального прокурора, руководителем Специализированной антикоррупционной прокуратуры или другими прокурорами Специализированной антикоррупционной прокуратуры.

Законом 2014 года существенные изменения внесены в нормативное регулирование института обличителей; антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов; конфликта интересов; информационного обеспечения антикоррупционной деятельности; специальной проверки и других.

Важные изменения претерпел Уголовный кодекс. Впервые в истории Украины в нем представлен перечень коррупционных уголовных правонарушений и зафиксировано, что совершившие их лица подпадают под ряд ограничений и запретов.

Так, они не могут быть освобождены от уголовной ответственности: в связи с раскаянием (ст.45); в связи с примирением виновного с потерпевшим (ст.46); в связи с передачей на поруки (ст.47); в связи с изменением обстановки (ст.48); им не может назначаться наказание более мягкое, чем предусмотрено законом (ст.69); суд не вправе освободить такое лицо от наказания в связи с утратой деянием общественной опасности (ч.4 ст.74); освободить от отбывания наказания с испытанием (ч.1 ст.75; ст.79) или на основании амнистии (ч.4 ст.86); в случае повышения сроков фактического отбывания наказания, назначенного судом за коррупционное преступление; для условно-досрочного освобождения (ст.81); замены не отбытой части наказания более мягким (ст.82); помилования (ч.3 ст.87); судимость за совершение коррупционного преступления не может быть досрочно снята судом (ч.2 ст.91).

Кодекс об административных правонарушениях дополнен главой 13-А «Административные правонарушения связанные с коррупцией». В нем появились нормы, предусматривающие ответственность за: нарушение ограничений относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности (ст.172-4); нарушение установленных законом ограничений относительно получения подарков (ст.172-5); нарушение требований финансового контроля (ст.172-6); нарушение требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов (ст.172-7); незаконное использование информации, которая стала известна лицу в связи с выполнением служебных или иных определенных законом полномочий (ст.172-8); нарушение установленных законом ограничений после прекращения полномочий члена национальной комиссии, осуществляющей государственное регулирование в сфере энергетики и коммунальных услуг (ст.172-8-1); непринятие мер по противодействию коррупции (ст.172-9); нарушение запрета размещения ставок на спорт, связанных с манипулированием официальным спортивным соревнованием (ст.172-9-1); нарушение законодательства в сфере оценки воздействия на окружающую среду (ст.172-9-2).

В результате этих трансформаций возникли основания отметить некоторые позитивные тенденции в противодействии коррупции.

Так, социологические исследования зафиксировали заметное уменьшение доли граждан, имеющих непосредственный опыт причастности к коррупционным отношениям. В 2013 году он был у 60 процентов респондентов, и во многом благодаря этим данным в апреле 2017 года международная аудиторская компания EY поставила Украину на первое место в мире по уровню коррупции среди 41 исследуемых стран (в том числе африканских) [12]. К началу 2020 года на его наличие указало менее 40 процентов опрошенных граждан.

Также наблюдается некоторое улучшение сравнительных показателей уровня коррупции, который регистрируется в специальном рейтинге международной организацией «Transparency International». По ее данным, в период с 2013 по 2019 годы он вырос с 25 до 30 баллов. В 2020 году Украина получила 33 балла и заняла 117 место из 180 стран, что на 3 пункта лучше предыдущих показателей [13].

Однако такой прогресс не удовлетворяет общество. Гражданами он воспринимается как слишком медленный, а коррупция признается одной из важнейших проблем. В научных публикациях по данному вопросу отмечается, что ежегодно потери государственного бюджета от незаконной деятельности теневого бизнеса в Украине специалисты оценивают в 12-13 млрд грн.

Нежелание зарубежных инвесторов вкладывать капитал в экономику Украины связано, в основном, именно с коррупцией, так как сумма взяток обычно равняется сумме вложенного в дело капитала. Коррупцированное чиновничество превратилось в своеобразного всемогущего монстра.

Впечатление такое, что именно в интересах чиновничьего аппарата принимаются и изменяются законы. Чиновник всемогущ и безнаказан. И в стране сейчас нет реальной силы, в том числе и в высших эшелонах власти, которая была бы способна обуздать чиновничий произвол [14, с.114].

Согласно опросу, проведенному в начале 2020 года, обусловленная коррупцией социальная напряженность расценивалась как равная кризису в Донбассе. Низкие темпы реализации антикоррупционной политики в Украине существенно замедляют ее экономический рост. Распространенность коррупции и недоверие к основным инструментам противодействия (нормативное обеспечение, организационно-правовые институты, научно-исследовательское сопровождение, контроль со стороны неправительственных организаций) диагностируются гражданским обществом как господствующее препятствие повышению уровня жизни, прогрессу в борьбе с пандемией, эффективности образования, привлечению в страну инвестиций.

Возвращаясь к позитивным изменениям отметим, что прогресс в минимизации коррупционных рисков коррелируется с: а) началом работы Высшего антикоррупционного суд с соответствующей подсудностью; б) перезагрузкой Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции; в) модернизацией правового регулирования; г) совершенствованием правоприменительной практики.

Обновление антикоррупционной политики и ее нормативного сопровождения связывается с новой Антикоррупционной стратегией на 2020-2024 годы, которая сегодня находится на рассмотрении в Верховной Раде Украины (законопроект № 4135 «Об основах государственной антикоррупционной политики на 2020-2024 годы» [15]).

В числе прочих мер, проект предусматривает необходимость обеспечения неотвратимости юридической ответственности за коррупционные и связанные с коррупцией правонарушения. В частности, речь идет о дисциплинарной, административной и уголовной ответственности.

Институт дисциплинарной ответственности как основной механизм обеспечения соблюдения правил этического поведения публичными служащими характеризуется высоким антикоррупционным потенциалом, поскольку позволяет отстранять от выполнения государственных функций или функций местного самоуправления лиц, грубо или систематически нарушающих свои обязанности. Впрочем, в Украине пока не удалось в полной мере реализовать потенциал этого института. В этой связи новеллы подраздела 4.1 проекта направлены прежде всего на совершенствование положений законодательства относительно оснований и процедуры привлечения лиц к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных и связанных с коррупцией правонарушений.

Одним из наиболее действенных механизмов обеспечения соблюдения установленных антикоррупционным законодательством правил, процедур, запретов и ограничений (нарушение которых образует коррупционное правонарушение) является должным образом функционирующая система мер административной ответственности. В Кодексе Украины об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за большинство таких нарушений, однако практика реализации соответствующих положений административного законодательства показывает, что обеспечительный и сдерживающий (превентивный) эффект этих механизмов является минимальным. Исходя из этого, в подразделе 4.2 проекта заложены рекомендации по обеспечению неотвратимости административной ответственности путем совершенствования оснований и процессуальных средств привлечения к административной ответственности.

С целью эффективного противодействия коррупционным и связанным с коррупцией преступлениям в Украине было коренным образом изменена система норм, предусматривающих основания уголовной ответственности за совершение таких преступлений, которая сейчас в целом согласуется с международными стандартами в этой сфере. В то же время, по ряду объективных и субъективных причин, обеспечить высокий уровень неотвратимости уголовной ответственности за совершение коррупционных и связанных с коррупцией преступлений пока не удалось. Исходя из этого, положения подраздела 4.3 проекта направлены на достижение следующих основных результатов: совершенствование законодательства, которым установлена уголовная ответственность за совершение коррупционных и связанных с коррупцией уголовных правонарушений (согласование положений Уголовного кодекса

Украины с Законом Украины «О предотвращении коррупции», увеличение сроков давности ответственности за такие преступления, гармонизация и незначительное усиление санкций и т.п.); обеспечение устойчивой и предсказуемой следственной и судебной практики в соответствующих производствах; совершенствование положений уголовного процессуального законодательства; обеспечение эффективной деятельности Национального антикоррупционного бюро Украины, Специализированной антикоррупционной прокуратуры и их взаимодействия с другими органами; повышение эффективности противодействия легализации активов, полученных преступным путем, а также возврат таких активов; обеспечение непрерывности судебного разбирательства уголовных производств и устойчивости судебной практики по таким делам.

Таким образом, все факторы, способствовавшие прогрессу антикоррупционных усилий, так или иначе связаны с качественными переменами в нормативном обеспечении противодействия коррупции.

Литература:

1. «Про боротьбу з корупцією»: Закон України від 05.10.1995. В: *Відомості Верховної Ради України*, 1995, №34, с.266.
2. (2008) *Global Corruption Report 2008 Chapter 7.4, p. 280*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.transparency.org/en/content/download/32778/502137> [Дата обращения: 31.03.2021]
3. *Ukraine slides deeper in ranks of corrupt nations. Kyiv Post (1 December 2011)*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/under-yanukovich-ukraine-slides-deeper-in-ranks-of-118032.html> [Дата обращения: 01.04.2021]
4. (2001) *Press release. International Anti-Corruption Conference*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://web.archive.org/web/20120308181926/http://www.10iacc.org/content.phtml?documents=602&art=303> [дата обращения: 27.03.2021]; (2007) *Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine. Atlantic Council (October)*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.acus.org/docs/071016_Corruption,%20Democracy,%20and%20Investment%20in%20Ukraine.pdf [Дата обращения: 29.03.2021]
5. «Про засади запобігання і протидії корупції»: Закон України від 07.04.2011. № 3206-VI. В: *Відомості Верховної Ради України*, 2011, №40, с.404.
6. Государственная программа по предупреждению и противодействию коррупции на 2011-2015 года: утверждена постановлением Кабинета Министров Украины от 28 ноября 2011 г. №1240. В: *Правительственный курьер*, 2011, №238.
7. Национальная антикоррупционная стратегия на 2011-2015 года: одобрена указом Президента Украины от 21 октября 2011 году № 1001/2011. В: *Правительственный курьер*, 2011, №199.
8. *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges 2013-2015. Date of publication 14 September 2016. Ukraine*. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/istanbulactionplancountryreports.htm> [Дата обращения: 03.04.2021]
9. «Про запобігання корупції»: Закон України від 14.10.2014 р. №1700-VII. В: *Відомості Верховної Ради України*, 2014, № 49, с.2056.
10. «Про Національне антикорупційне бюро України»: Закон України від 14.10.2014. № 1698-VII. В: *Відомості Верховної Ради України*, 2014, № 47, с.2051.
11. «Про Державне бюро розслідувань»: Закон України від 12.11.2015. № 794-VIII. В: *Відомості Верховної Ради України*, 2016, №6, с.55.
12. URL: <https://ua-news.liga.net/politics/news/rejting> [Дата обращения: 03.04.2021]
13. *В 2019 году 30 баллов; в 2018 32; в 2017 30; 2016 29*. URL: <https://ti-ukraine.org/tiformat/doslidzhennya/cpi/> [дата обращения: 25.03.2021]
14. БЕЛОПОЛЬСКИЙ, Н.Г., ВОЛОШИН, В.С., КЛЕНИН, О.В. О системном кризисе в Украине и путях выхода из него. В: *Вісник економічної науки України*, 2017, №2, с.110-118.
15. *Проект Закону про засади державної антикорупційної політики на 2020-2024 роки* [Електронний ресурс]. Режим доступу: URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70007 [Дата обращения: 31.03.2021]

Данные об авторе:

Валерий КОЛПАКОВ, доктор юридических наук, профессор, Запорожский национальный университет, Юридический факультет.

E-mail: v.k.kolpakov@gmail.com

ORCID: 0000-0002-8580-3261

Prezentat la 30.05.2021