

Д. В. Єренко,
аспірант

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ СЛУЖБОВЦЯМИ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

Класичний приватний університет
вул. Жуковського, 70 б, Запоріжжя, Україна
E-mail: lawyer0901@gmail.com

Мета: у статті подається генеза формування корупційних систем у діяльності службовців Національного антикорупційного бюро України. Аналізуються передумови існування корупції та їх вплив на сучасні відносини в діяльності службовців Національного антикорупційного бюро України. **Методи дослідження:** використання діалектичного методу пізнання дозволило концентрувати накопичені наукові знання та практику застосування антикорупційного законодавства в сфері діяльності службовців Національного антикорупційного бюро України. **Результати:** визначаються передумови виникнення корупційних схем та конфлікту інтересів в діяльності службовців Національного антикорупційного бюро. **Обговорення:** проблеми викорінення корупції як явища, враховуючи сучасні тенденції права України.

Ключові слова: антикорупційна діяльність, антикорупційне бюро, службовці, адміністративне право.

Постановка проблеми та її актуальність. Правове регулювання у сфері запобігання корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України вже достатньо широко досліджувалося та висвітлювалося в наукових джерелах фахівцями з адміністративного та, певною частиною, кримінального права. Зокрема, певними питаннями антикорупційної діяльності в законотворчій та правозастосовчій сферах займалися Д. Волков, С. Дрьомов, Б. Розвадовський, В. Швець, В. Чабан, О. Шемікін та інші науковці. Проведене дослідження провідними вченими вказує на позитивні зрушення в правовому полі України в питаннях запобігання і протидії корупції, вказується на окремі прогалини. Зокрема варто погодитися з думкою про те, що реалізація завдань, визначених антикорупційними стратегічними документами, ускладнюється внаслідок відсутності в Україні правоохорон-

ного органу, який би ніс відповідальність за збір та аналіз інформації про корупційні правопорушення. Проблема при цьому полягає в неможливості адекватно реагувати на корупційні діяння державними інституціями у разі відсутності про їх вчинення повної та об'єктивної інформації. До інших проблем відносять: відсутність дієвого механізму координації та взаємодії державних органів із реалізації антикорупційних заходів правоохоронними методами; системи постійного моніторингу за змінами у сфері запобігання й протидії корупційним правопорушенням та виконанням інших відповідних заходів [1, с. 64-65].

Основна увага науковцями приділяється розгляду Закону України «Про запобігання корупції» та аналізу його базових положень, що мають досить ґрунтовне та усестороннє дослідження. Проте не достатньо висвітленими в юридичній літературі є підзаконні акти відносно службовців Національного антикорупційного

бюро України: укази Президента України, постанови КМУ, накази, інструкції та положення Мінюсту. Саме тому нами зроблена спроба розглянути базовий закон та підзаконні нормативно-правові акти, які прийняті після вступу в дію другого антикорупційного закону та відображають основні напрямки антикорупційної політики в Україні.

Виклад основного матеріалу. Правове регулювання у сфері запобігання корупції службовцями Національного антикорупційного бюро України здійснюється широким колом нормативно-правових актів: КУпАП, КК України, а також нормами спеціального законодавства та підзаконних актів. Здійснимо їх класифікацію за: суб'єктом прийняття, юридичною силою, формою нормативно-правових актів; об'єктом правового регулювання. Нормативно-правові акти за суб'єктом прийняття розподілимо на ті, що прийняті ВРУ, Президентом України, КМУ, спеціальними уповноваженими органами у цій сфері. Юридична сила та форма нормативно-правових актів обумовлюється суб'єктом їх прийняття: ВРУ приймає закони та постанови, Президент України – укази, КМУ – постанови та затверджує інші правові документи, направлені на протидію корупції, спеціальні уповноважені органи (правоохоронні, відомчі) приймають накази, інструкції тощо. Об'єктом запобігання і протидії у зазначеній сфері є корупційні правопорушення. За правовою природою корупційні правопорушення ми можемо розподілити відповідно до юридичної відповідальності за їх вчинення.

Верховною Радою України на сьогоднішній день прийнято наступні антикорупційні закони. Це – Закон України «Про засади запобігання корупції» від 07.11.2015 р.¹ Цей антикорупційний закон досить широко проаналізований юристами, політологами, політиками та іншими фахівцями і науковцями. Дослідження цієї проблематики здійснювали Ф. Абрамов, М. Бездольний, М. Данчук, Д. Йосифович, М. Мельник, Є. Невмержицький, О. Прохоренко, С. Серьо-

гін, М. Хавронюк та інші правники. Ними підкреслювалося значення боротьби з корупцією на законодавчому рівні; фактично перше визначення поняття корупції як діяльності, пов'язаної з протиправним використанням службових повноважень у сфері державного управління із корисливою спрямованістю, характеристика корупційних діянь.

Оскільки недоліками першого Закону України «Про боротьбу з корупцією» свого часу визначалось: обмежене коло суб'єктів відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані із корупцією; відсутність дієвого механізму боротьби із корупцією; недосконалість визначення поняття корупційного діяння; відсутність норм, котрі б регулювали участь громадськості в заходах боротьби з корупцією, вказівки на міжнародне співробітництво.

То в сучасному нормативно-правовому акті – Законі України «Про засади запобігання корупції» за своїм змістом положення значно більше відповідають реаліям сьогодення. Метою Закону є визначення загальнодержавного механізму запобігання корупції, відповідно до міжнародних стандартів і загальносвітової практики в антикорупційній сфері.² Варто звернути увагу й на вживання термінів «запобігання» й «протидія» корупції. О. Онищук наводить наступне трактування цих термінів: «... запобігання корупції – це недопущення, завчасне відвернення корупційних діянь; протидія корупції – це скеровування діяльності спеціально визначених суб'єктів публічної адміністрації проти будь-яких розпочатих корупційних проявів» [2, с. 36]. На думку О. Онищук, з якою ми повністю погоджуємося, запобігання, є більш широким поняттям, ніж «протидія». На доказ цього твердження, він вказує на те, що повноваження з запобігання корупційних правопорушень мають як державні установи, так недержавні організації [2, с. 36].

Аналіз Закону України «Про засади запобігання корупції» дозволяє зробити наступні висновки.

По-перше, в ньому наведено визначення основних термінів, що сприяє усуненню двозначності їхнього застосування.

По-друге, значно розширено перелік осіб, які можуть бути суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Окрім осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, до них відносяться також особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням двох видів обов'язків: організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських, та особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків в юридичних особах, а також особи-підприємці.

По-третє, у другому законі збільшено перелік суб'єктів, які здійснюють запобігання та протидію корупції. Визначено напрямки діяльності у цій сфері ВРУ, Президента України, КМУ, органів прокуратури України. Здійснено функціональне розмежування компетенції суб'єктів, відповідальних за формування та розробку, координацію і реалізацію антикорупційної політики держави. Визначені суб'єкти, що здійснюють безпосереднє виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, а також ті, що повинні здійснювати запобігання, виявлення та припинення корупційних правопорушень.

На думку окремих авторів, цей перелік є занадто широким, що зменшить ефективність протидії корупції. На їх погляд варто було б більш конкретно та ґрунтовно визначити повноваження спеціальних уповноважених органів. Так, Б. Розвадовський цілком слушно вказує, що з одного боку проблема протидії корупції носить дійсно міжвідомчий характер і тому у її вирішенні задіяно цілу низку державних органів, але це не може забезпечити концентрації оптимальних зусиль, спрямованих на запобігання і протидію корупції [3, с. 65].

По-четверте, визначені заходи, спрямовані на запобігання і протидію корупції. Це обмеження щодо використання службового становища, сумісництва, роботи близьких осіб,

та щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Чітко визначено, які подарунки заборонено отримувати державним службовцям. Вводиться спеціальна перевірка осіб, які претендують на посаду пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування. Вона полягає в перевірці відомостей про судимість, притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні діяння, стан здоров'я, освіти, доходи та витрати тощо. Відмітимо значення для попередження корупції фінансового контролю, за яким особи визначені законом, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік.

Закон містить принципово нові норми у сфері запобігання і протидії корупції, це: урегулювання відповідними особами конфлікту інтересів, уживання заходів щодо недопущення будь-якої можливості їх виникнення; покладання на Мінюст України повноваження проводити антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів; введення вимог щодо прозорості інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом.

По-п'яте, окремим розділом Закону регулюється участь громадськості у заходах щодо запобігання і протидії корупції, інформування їх про заходи, визначаються права громадян як учасників заходів; порядок звітності спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики перед громадськістю; встановлено, що держава захищає осіб, які надають допомогу у запобіганні і протидії корупції.

Зауважимо, що окремі європейські країни уже мають такий позитивний досвід. Зокрема, в Італії тісно взаємодіють громадські організації та державні установи у сфері боротьби з організованою злочинністю та її проявами. Парламентом країни заснована спеціальна Генеральна Рада, поряд із нею засновані і діють окружні управління. Вся їх діяльність є відкритою для політичних партій, об'єднань громадян, засобів масової інформації. Участь у

роботі державного органу беруть також інститути соціального контролю [4, с. 112].

По-шосте, новим Законом значно розширено перелік видів відповідальності за вчинення корупційних діянь, розмежовані підстави притягнення до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності.

По-сьоме, вперше до закону включена стаття, що регламентує особливості звільнення з роботи осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Особи, яких притягнуто до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк із дня отримання органом державної влади копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

По-восьме, визначається новий порядок скасування нормативно-правових актів та рішень, прийнятих внаслідок вчинення корупційного правопорушення: вони можуть бути скасовані органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування. Збитки та шкода, завданні фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення мають бути відшкодовані, права та законні інтереси відновлені.

По-дев'яте, Розділ VI Закону щодо контролю і нагляду за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції, встановлює парламентський контроль ВРУ. Контрольні функції ВРУ здійснює через окремих народних депутатів [5] та комітети, сутність їхньої контрольної функції, а також їхні права та обов'язки визначені Законом України «Про комітети Верховної Ради України» від 04.04.1995 р. [4]. Органи державної влади здійснюють контроль у сфері запобігання і протидії корупції в межах своїх повноважень. Окрім того, передбачено

громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання та протидії корупції. Нагляд за дотриманням законів у сфері запобігання і протидії корупції здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Науковцями ще й раніше висловлювалася пропозиція про встановлення належного державного контролю за реалізацією заходів із запобігання корупції та посилення ролі в цій діяльності правоохоронних органів [5, с. 30].

По-десяте, розділом VII Закону передбачено міжнародне співробітництво у сфері запобігання корупції: Україна відповідно до укладених нею міжнародних договорів здійснює співпрацю з іноземними державами, міжнародними організаціями. Поки корупція була проблемою національного рівня, захист економіки від її негативного впливу забезпечувався антикорупційними ініціативами всередині окремих країн, проте інтенсифікація міжнародного співробітництва, крім відомих позитивних наслідків, призвели до інтернаціоналізації цього корупційних явищ. Боротьба з транснаціональною корупцією потребує міжнародної протидії [6, с. 8]. Проте, надання органам іноземних держав інформації з питань, пов'язаних з запобіганням і протидією корупції, можливе лише у разі, якщо ці органи та відповідний компетентний орган України установлює такий режим доступу до інформації, який унеможливує розкриття інформації для інших цілей чи її розголошення у будь-який спосіб. Про необхідність створення антикорупційного механізму адаптованого до національних умов, з використанням світового досвіду антикорупційних ініціатив українські вчені заявляли неодноразово.

Законом України «Про засади запобігання корупції» визначено основні засади запобігання корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин; передбачено забезпечення відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень збитків, шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави; він прийнятий у відповідності до основних засад міжнародного антикоруп-

ційного законодавства; ним передбачається контроль і нагляд за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції.

Разом із тим, другий антикорупційний Закон не позбавлений прорахунків. У ньому недостатньо виписана процедура спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави і місцевого самоврядування; відсутня чітка конкретизація правил про заборону спільної роботи близьких осіб; не встановлена відповідальність за неопублікування інформації щодо декларування доходів високопосадовців; в правозастосовній практиці виникли проблеми з трактуванням поняття конфлікт інтересів, тощо.

Із урахуванням цих та інших недоліків та прорахунків спеціального закону про запобігання корупції були внесені зміни до вітчизняного законодавства.

Насамперед, з метою запобігання корупції в судовій системі, були внесені зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Актуальність цього законодавчого заходу зумовлена численними фактами про корупційні побори з самих різних приводів у судовому провадженні, у тому числі, за погодження з доводами слідства або оперативників, направлення справи на додаткове розслідування, за оперативне призначення справи до слухання та ухвалення законного рішення, у фаховій літературі наводяться й інші численні приклади корупційних діянь, вчинених представниками судової влади. За 2015-2017 рр. Вищою кваліфікаційною комісією суддів України було притягнуто до дисциплінарної відповідальності 388 суддів за різні корупційні дії, 40 суддів були звільнені з посад [7].

Зміни до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» встановлюють: а) новий механізм відбору суддів, який базується на прозорій та змагальній процедурі відбору суддів; б) зміну системи оплати суддів з метою підвищення рівня їх незалежності; в) переглянуто строки призначення на посаду суддів; г) детально прописано процедуру звільнення;

д) уточнено положення, що стосуються Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [8].

Зміни до Закону України «Про Вищу раду юстиції» від 07.07.2010 р. деталізували порядок утворення цього органу. Парламент і Президент України призначають по три члена Вищої ради юстиції, двоє з яких мають бути суддями. Один з трьох членів, призначених відповідно з'їздом суддів України, з'їздом адвокатів України і з'їздом представників юридичних вищих закладів та наукових установ, призначається з числа суддів. Всеукраїнська конференція працівників прокуратури призначає двох членів Вищої ради юстиції, один з яких призначається з числа суддів. Голова Верховного Суду України, Міністр юстиції України, Генеральний прокурор є членами Вищої ради юстиції за посадою відповідно до конституційних вимог. Також змін зазнали положення, що регламентує вимоги до членів Вищої ради юстиції та гарантії їх діяльності.

Законом «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 08.04.2014 р. № 1188-VII передбачена перевірка судів з метою: по-перше, утвердження верховенства права в суспільстві та законності у діяльності судів; по-друге, відновлення довіри до судової влади в Україні; по-третє, з'ясування фактів, що свідчать про порушення суддями присяги, наявність підстав для притягнення суддів до дисциплінарної або кримінальної відповідальності; по-четверте, утвердження в діяльності суддів принципів незалежності та неупередженості. Зміст перевірки суддів передбачає з'ясування того, чи було ними прийнято рішення одноособово чи у колегії суддів щодо обмеження прав громадян під час масових акцій протесту у 2014 р., накладання щодо них адміністративних стягнень про надання дозволу на проведення слідчих дій та негласних слідчих дій. Матеріали перевірки направляються до Вищої ради юстиції або до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України [9].

Література

1. Цимбал Г.П. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 /

Єренко Д. В.

Г.П. Цимбал; Нац. академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2005. – 223 с.

2. *Онищук О.О.* Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні // Адвокат. – 2010. – № 9. – С. 35-37.

3. *Розвадовський Б.* Антикорупційне законодавство: проблеми інституційного забезпечення протидії корупції // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2010. – № 1. – С. 64-69.

4. *Артеменко І.В.* Парламентська діяльність політичних партій в Україні: державно-управлінський аспект // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2012. – № 2.

5. *Про комітети* Верховної Ради України: Закон України від 04.04.1995 р. № 116/95-ВР.

6. *Окремі* аспекти функціонування уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції // https://minjust.gov.ua/m/str_47882

7. *Заброда Д.Г.* Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Національна академія внутрішніх справ України. – К., 2005.

8. *А судді хто?* // http://zib.com.ua/ua/print/7552-suddiv_obiratimut_vidkritim_golosuvannyam.html

9. *Про судоустрій* та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII.

11. *Про відновлення* довіри до судової влади в Україні: Закон України від 08.04.2014 р. № 1188-VII.

References

1. *Tsybmal H.P.* Vzayemodiya yak umova zabezpechennya vyyavlennya i rozsliduvannya

podatkovykh zlochyniv: dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.09 / H.P. Tsybmal; Nats. akademiya derzhavnoyi podatkovoyi sluzhby Ukrayiny. – Irpin', 2005. – 223 s.

2. *Onyshchuk O.O.* Kontseptual'ni zasady zapobihannya ta protydyi koruptsiyi v Ukrayini // Advokat. – 9 (2010): 35-37.

3. *Rozvadovs'kyu B.* Antykoruptsiyne zakonodavstvo: problemy instytutsiynoho zabezpechennya protydyi koruptsiyi // Visnyk Natsional'noyi akademiyi prokuratury Ukrayiny. – 1 (2010): 64-69.

4. *Artemenko I.V.* Parlament's'ka diyal'nist' politychnykh partiy v Ukrayini: derzhavno-upravlins'kyu aspekt // Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka. – 2012. – № 2.

5. *Zakon* Ukrayiny «Pro komitety Vepkhovnoyi Pady Ukrayiny» vid 04.04.1995 r. № 116/95-VR.

6. *Okremi* aspekty funktsionuvannya upovnovazhenykh pidrozdiliv z pytan' zapobihannya ta vyyavlennya koruptsiyi // https://minjust.gov.ua/m/str_47882

7. *Zabroda D.H.* Vzayemodiya sub'yektiv borot'by z koruptsiyeyu (administrativno-pravovyy aspekt): dys... kand. yuryd. nauk: 12.00.07 / Natsional'na akademiya vnutrishnikh sprav Ukrayiny. – K., 2005.

8. *A suddi khto?* // http://zib.com.ua/ua/print/7552-suddiv_obiratimut_vidkritim_golosuvannyam.html

9. *Zakon* Ukrayiny «Pro sudoustpiy ta status suddiv» vid 02.06.2016 r. № 1402-VIII.

11. *Zakon* Ukrayiny «Pro vidnovlennya dovipy do sudovoyi vlady v Ukrayini» vid 08.04.2014 r. № 1188-VII.

Д. В. Еренко

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ
СЛУЖАЩИМИ НАЦИОНАЛЬНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО БЮРО УКРАИНЫ**

Классический частный университет
ул. Жуковского, 70 б, Запорожье, Украина
E-mail: lawyer0901@gmail.com

Цель: в статье подается генезис формирования коррупционных систем в деятельности служащих Национального антикоррупционного бюро Украины. Анализируются предпосылки существования коррупции и их влияние на современные отношения в деятельности служащих Национального антикоррупционного бюро Украины. **Методы исследования:** использование диалектического метода познания позволило концентрировать накопленные научные знания и практику применения антикоррупционного законодательства в сфере деятельности служащих Национального антикоррупционного бюро Украины. **Результаты:** определяются предпосылки возникновения коррупционных схем и конфликта интересов в дильности служащих Национального антикоррупционного бюро. Обсуждение проблемы искоренения коррупции как явления, учитывая современные тенденции права Украины.

Ключевые слова: антикоррупционная деятельность, антикоррупционное бюро, служащие, административное право.

D. Yerenko

**THE REGULATORY REGULATION IN THE SPHERE OF COOPERATION OF CORRUPTION BY
EMPLOYEES OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE**

Classic Private University
Zhukovsky st., 70 b, Zaporozhye, Ukraine
E-mail: lawyer0901@gmail.com

Purpose: the article deals with the genesis of the formation of corruption systems in the activities of officials of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. The preconditions of the existence of corruption and their influence on modern relations in the activity of employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are analyzed. **Methods of research:** using the dialectical method of cognition allowed to concentrate the accumulated scientific knowledge and practice of the use of anti-corruption legislation in the field of activity of officials of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. **Results:** the preconditions for the emergence of corruption schemes and conflicts of interest in the area of employees of the National Anti-Corruption Bureau are determined. **Discussion:** the problem of eradicating corruption as a phenomenon, taking into account the current trends in the law of Ukraine.

Key words: anti-corruption activity, anticorruption office, employees, administrative law.