



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Эльвира МОЛДОВАН,

кандидат наук по государственному управлению,
старший научный сотрудник отдела научных исследований по правовым вопросам таможенного дела
Государственного научно-исследовательского института таможенного дела

Александр ПУНДА,

кандидат юридических наук,
заместитель директора по научной работе
Государственного научно-исследовательского института таможенного дела

Summary

The administrative and law and criminal and procedural aspects of analysis of legislative procuring of the preventing and combating corruption in Ukraine are outlined in the article. Main problems of Ukrainian anticorruption legislation are marked. Among these problems are: utilizing of results of using of rapid scientific and technological means, questionable nature of some of the categories are used in the anti-corruption legislation, uncertainty of individual mechanisms for preventing and combating corruption, absence in the legislation of some necessary for effective anti-corruption activity rules etc. By the help of the analysis of legislative procuring of the preventing and combating corruption in Ukraine findings were done and ways to solve them are determined.

Key words: corruption, preventing and combating corruption, legislative support preventing and combating corruption, criminal-procedural aspect of preventing and combating corruption.

Аннотация

В статье изложены административно-правовой и криминально-процессуальный аспекты анализа законодательного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции в Украине. Обозначены основные проблемы антикоррупционного законодательства Украины, среди которых: использование результатов применения оперативных научно-технических средств, сомнительный характер некоторых категорий, используемых в антикоррупционном законодательстве, неопределенность отдельных механизмов предотвращения и противодействия коррупции, отсутствие в действующем законодательстве необходимых для эффективной антикоррупционной деятельности норм и т. д.

На основании проведенного анализа законодательного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции в Украине сделаны выводы, в которых определены пути решения указанных проблем.

Ключевые слова: коррупция, предотвращение и противодействие коррупции, законодательное обеспечение предотвращения и противодействия коррупции, криминально-процессуальный аспект предотвращения и противодействия коррупции.

Постановка проблемы. Коррупция в Украине как социальное явление создает реальную угрозу национальной безопасности государства, разрушает основы общественной стабильности, создавая социальное напряжение, подрывает доверие граждан к властям, формирует отношение граждан к коррупции как к норме функционирования общественных институтов. Совокупность всех принятых мер – экономических, политических, организационных, управленческих, кадровых – так и не создала базы для ограничения, нейтрализации и ликвидации факторов коррупции. В системе власти продолжает существовать конфликт интересов. Коррупционные правонарушения до сих пор остаются выгодными и малорискованными для государственных служащих, так как мера ответственности за их совершение не совсем адекватна существующей ситуации.

Устранить такие негативные характеристики процесса функционирования современной системы общественно-государственного строя можно лишь при условии действенного, внутренне согласованного, целенаправленного по назначению, многовекторного в аспектах регулирования, адаптированного к существующим процессам во внешней и внутренней среде законодательного базиса. Сегодня нельзя уверенно говорить о том, что нормативно-правовое обеспечение предупреждения и противодействия коррупции в Украине соответствует всем перечисленным характеристикам.

Действующее законодательное обеспечение не может достаточно эффективно противодействовать коррупционным деяниям, так как оно содержит нормы, которые закрепляют превосходство чиновников над потребителями управленческих услуг, содействует в формировании псевдозолитного обра-

зования закрытого типа, не обеспечивает надежной административно-правовой защиты граждан от незаконных действий чиновников, создания четкой системы контроля их деятельности. Законодательный базис предотвращения и противодействия коррупции не является целостной системой превентивного действия на причины и условия коррупционных правонарушений.

Такие негативные тенденции развития и функционирования законодательного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции в Украине обусловили актуальность исследования его криминально-процессуального аспекта.

Цель и задача статьи – сформировать возможные направления улучшения законодательного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции в Украине на основе его анализа в целом и криминально-процессуального аспекта в частности.



Изложение основного материала.

Законодательное обеспечение предотвращения и противодействия коррупции в Украине основывается на Конституции Украины, состоит из кодифицированных нормативно-правовых актов и законов, которые в своей совокупности направлены на обнаружение и ограничение коррупции, определение признаков коррупционных правонарушений и ответственности за их совершение, регламентацию работы органов, уполномоченных предотвращать коррупцию и противодействовать ей.

Конституция Украины как основной закон государства содержит отдельные положения антикоррупционного содержания. Так, в ст. 19 говорится, что должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления обязаны действовать исключительно на основании, в границах полномочий, способом, которые предвидены Конституцией и законами Украины. Положение об ограничении законом предпринимательской деятельности должностных и служебных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления содержится в ст. 42 [2].

Важным элементом законодательного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции являются кодифицированные нормативно-правовые акты, в частности Криминальный кодекс Украины от 5 апреля 2001 г. № 2341-III, Криминальный процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 г. № 4651-VI и Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. № 8073-X.

Криминальный кодекс Украины в Разделе XVII «Преступления в сфере служебной деятельности и профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг» определяет коррупционные преступления, среди которых: злоупотребление властью и служебным положением; принятие предложения, обещания либо получение неправомерной выгоды должностным лицом; незаконное обогащение; подкуп должностного лица, юридического лица частного права; подкуп лица, которое предоставляет публичные услуги; предложение или предоставление неправомерной выгоды должностному лицу; злоупотребление влиянием; провокация подкупа (ст. 368, 368-2, 368-4, 369, 369-2, 370) [3].

Кодекс Украины об административных правонарушениях в Главе 13-А регламентирует ответственность за такие административные коррупционные правонарушения, как нарушение ограничений относительно совместительства и совмещения с другими видами деятельности; нарушение установленных законом ограничений относительно получения дара (пожертвования); нарушение требований финансового контроля; нарушение требований относительно сообщения о конфликте интересов; незаконное использование информации, которая стала известна в связи с исполнением служебных полномочий; непринятие мер по противодействию коррупции. Также значительным позитивом Главы 13-А КУАП является установление границ ответственности за каждое конкретное правонарушение и видов взыскания – штрафа (минимальный размер – десять необлагаемых минимумов доходов граждан, максимальный – двести) и конфискации незаконно полученных подарков [1].

В современной правовой системе Украины достаточно полно сформирована модель уголовно-правового обеспечения ответственности за новый вид преступного поведения, который можно охарактеризовать как «коррупционные преступления». В условиях реформирования уголовно-процессуальной сферы на первый план выходят не только официально-процессуальные, но и оперативно-розыскные методы противодействия коррупции [11].

Оперативно-розыскная деятельность (ОРД) в процессе расследования коррупционных правонарушений состоит из определенного комплекса оперативно-розыскных мероприятий, связанных одной целью – обеспечением полного и объективного расследования антикоррупционного дела.

Под такой оперативно-розыскной деятельностью в процессе расследования антикоррупционных дел необходимо понимать деятельность по применению гласных и негласных оперативно-розыскных мероприятий, осуществляемых с использованием наступательных оперативно-конспиративных оперативных и оперативно-технических средств с целью поиска и документирования данных о составе коррупционного деяния, направленную на получение допустимой, достоверной,

надлежащей и достаточной доказательственной информации, способной обеспечить выполнение задач антикоррупционного законодательства.

Особое значение приобретает организационно-тактическое взаимодействие процессуальной и оперативно-розыскной деятельности. Выстраивание схемы эффективного организационно-тактического взаимодействия в современных условиях невозможно без изменения отдельных положений нормативно-правового регламентирования оперативно-розыскной деятельности.

Под процессуально-правовыми принципами такого взаимодействия предлагаем понимать принципы введения информации, полученной в результате применения оперативных и оперативно-технических средств документирования факта коррупции, ее процессуального закрепления в качестве доказательств по делу. Это требует немедленного усовершенствования правового механизма процессуально-правового взаимодействия на уровне нового Уголовно-процессуального кодекса Украины.

Следовательно, оперативно-розыскная деятельность в процессе антикоррупционного расследования заключается в выявлении новых фактов, подтверждающих или опровергающих первоначальные подозрения относительно лица-коррупционера, разоблачение всех эпизодов его противоправной деятельности, документирование противоправных действий с целью сбора фактических данных, которые могут быть использованы в судопроизводстве, а также для выяснения обстоятельств, исключающих привлечение объектов разработки к юридической ответственности за коррупционные правонарушения.

Таким образом, особой проблемой выступают организационно-тактические и процессуально-правовые сегменты введения в судопроизводство информации, полученной оперативно-розыскными средствами, как доказательной базы в антикоррупционном расследовании. Наиболее важной при этом является проблема использования результатов применения оперативных научно-технических средств.

Это позволяет нам сформулировать определение главного направления взаимодействия оперативных и следствен-



ных подразделений при расследовании коррупционных правонарушений как обеспечение возможности введения в судопроизводство информации доказательного характера, полученной в результате применения оперативных научно-технических средств.

Основным законом Украины, который регулирует общественные отношения в антикоррупционной сфере, является Закон «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» от 07 апреля 2011 г. № 7487. Он определяет основные принципы предотвращения и противодействия коррупции в публичной и частной сферах общественных отношений, возмещения нанесенного в результате совершения коррупционных правонарушений ущерба, восстановления нарушенных прав, свобод или интересов физических лиц, прав или интересов юридических лиц, интересов государства [5]. Закон определяет коррупцию как использование субъектами ответственности за коррупционные правонарушения предоставленных им служебных полномочий и связанных с этим возможностей для получения неправомерной выгоды или принятия обещания/предложения такой выгоды для себя и других лиц, обещание/предложение либо предоставление неправомерной выгоды субъектам ответственности за коррупционные правонарушения по их требованию физическим или юридическим лицам с целью склонить это лицо к неправомерному использованию предоставленных ей служебных полномочий и связанных с этим возможностей [5].

Вместе с тем, Закон содержит некоторые проблемные вопросы:

- доказательства факта обещания неправомерной выгоды и умысла в нем;
- неопределенность того, какое именно предложение (имущественного и неимущественного характера) может рассматриваться как составляющая коррупции;

- неопределенность механизма антикоррупционной координации и направления Кабинетом Министров органов исполнительной власти;

- неопределенность ответственности за преподавательскую, научную, творческую, медицинскую, инструкторскую и судебную в спорте деятельность, осуществляемую во внерабочее время другими, нежели депутаты Верховного Совета Автономной Респуб-

блики Крым, депутаты местных советов, члены Высшего Совета Юстиции (кроме тех, которые работают в Совете на постоянной основе), народные заседатели, присяжные, субъектами ответственности;

- сомнительный характер категории «проявление гостеприимства» в статье о запрете принимать подарки в связи с исполнением служебных обязанностей, так как данная категория имеет субъективный характер и зависит от уровня жизни индивида, его воспитания, ценностных психологических установок и т. д.;

- отсутствие нормы, которая бы обязывала субъектов ответственности за коррупционные правонарушения подавать ведомости об имуществе, доходах и расходах, которые принадлежат им и совершаются ими де-факто, а не де-юре.

Еще одним законодательным актом, действие которого регулирует вопросы предотвращения и противодействия коррупции, является Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» от 30 июня 1993 г. № 3341-XII. Его принятие создало фундамент для формирования правовых и организационных принципов борьбы с организованной преступностью. Так, в соответствии со ст. 6 Закона речь идет о предотвращении установления коррумпированных связей с государственными служащими и должностными лицами [9].

Составляющими системы государственных органов, заданием которых является борьба с организованной преступностью, предотвращение и противодействие коррупции в соответствии с Законом, являются Координационный комитет по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины, Комитет Верховного Совета Украины по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией, а также специальные подразделения по борьбе с коррупцией и организованной преступностью Службы безопасности Украины (ст. 5) [9].

Среди направлений деятельности Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины не определено ни одного направления, которое бы непосредственно касалось

предотвращения и противодействия коррупции (ст. 8).

К полномочиям Комитета Верховного Совета Украины по вопросам борьбы с организованной преступностью и коррупцией относятся: контроль исполнения законодательства о предотвращении и противодействии коррупции; подготовка законопроектов, направленных на предотвращение и противодействие коррупции; изучение практики применения законов органами, которые осуществляют предотвращение и противодействие коррупции (ст. 24) [9]. Очевидно, что такая деятельность данного Комитета носит, по большому счету, исследовательский и рекомендационный, а не прикладной характер, то есть Комитет не осуществляет реального влияния на процесс предотвращения и противодействия коррупции в государстве.

Другим существенным недостатком данного Закона в контексте исследуемого вопроса является отсутствие разграничительных признаков между терминами «организованная преступность» и «коррупция».

Значительную часть законодательного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции составляют законодательные акты так называемого опосредованного действия. К ним относится Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 5 которого указывает, что одним из подразделений, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность, является подразделение борьбы с коррупцией и организованной деятельностью Службы безопасности Украины [8].

К этой группе также относится Закон Украины «О прокуратуре». Он указывает, что участие органов прокуратуры в деятельности по предотвращению и противодействию коррупции, а также ее проявлений является одной из функций Генерального прокурора. Он участвует в организации совещаний Координационного комитета по борьбе с организованной преступностью и коррупцией при Президенте Украины (ст. 10) [6], непосредственно участвует в заседаниях этого Комитета [9]. Также прокурор уполномочен возбуждать в установленном законом порядке уголовное дело, дисциплинарное производство или производство об административном правонарушении,



передавать материалы на рассмотрение общественных организаций; давать предписания об устранении очевидных нарушений закона; вносить представления в государственные органы, общественные организации, должностным лицам об устранении нарушений закона и условий, им способствующих (ст. 20) [6].

К антикоррупционному законодательству опосредованного действия принадлежит и Закон Украины «О Службе безопасности Украины», ст. 2 которого указывает, что «к заданиям Службы безопасности Украины ... относится предупреждение, обнаружение, прекращение и раскрытие преступлений ... коррупции и организованной преступности ..., которые непосредственно создают угрозу жизненно важным интересам Украины». Также Закон, декларируя запрет использования Службы безопасности Украины в партийных, групповых или личных интересах, деятельности внутри Службы политических партий, движений и других общественных объединений, которые имеют политические цели (ст. 6) [7], фактически создает основание для предотвращения коррупционного лоббирования как внутри самой Службы безопасности, так и ее посредничеством. Также данный Закон (ст. 10) указывает, что в состав Центрального управления Службы безопасности входит подразделение борьбы с коррупцией и организованной преступной деятельностью, а также определяет принципы взаимодействия начальника этого подразделения с другими подразделениями Центрального управления (ст. 15). Важной и проблемной нормой Закона является норма о направлении служащих Службы безопасности Украины для работы на штатных должностях на предприятиях, в учреждениях и организациях во время исполнения конкретного антикоррупционного задания [7], поскольку она принадлежит к правам Службы безопасности и не имеет императивного характера.

Две статьи антикоррупционного характера также содержит Закон Украины «О милиции»: ст. 3, которая запрещает деятельность политических партий, движений и других общественных объединений, которые преследуют политическую цель, в подразделениях милиции (таким образом, предотвращается

коррупционное лоббирование); и п. 7 ст. 11, где сказано, что работник милиции имеет право составлять протоколы про административное правонарушение (в т. ч. – коррупционное) [4].

Без внимания нельзя оставить Закон Украины «Об основах национальной безопасности», ст. 7 которого среди угроз национальной безопасности Украины, стабильности в обществе в сфере государственной безопасности называет распространение коррупции, взяточничества в органах государственной власти, сращивание бизнеса и политики, организованной преступной деятельности [10].

Таким образом, законодательное обеспечение предотвращения и противодействия коррупции в Украине характеризуется рядом недостатков, устранение которых сделало бы более эффективными антикоррупционные процессы в государстве.

Выводы. С целью улучшения законодательного обеспечения предотвращения и противодействия коррупции считаем необходимым внести такие изменения: 1) в Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции»: определить механизм фиксации момента обещания (например, путем аудио- или видеозаписи); уточнить, какой именно характер (имущественный или неимущественный) должно носить предложение неправомерной выгоды; определить логику процесса антикоррупционного направления Кабинетом Министров органов исполнительной власти; исключить понятие «проявление гостеприимства» из Закона либо заменить его более четким понятием; закрепить норму, которая бы обязывала субъектов ответственности за коррупционные правонарушения подавать ведомости об имуществе, доходах и расходах, которые принадлежат им и совершаются ими де-факто, а не де-юре; 2) в Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» внести такие изменения: расширить полномочия Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины; разграничить понятия «организованная преступность» и «коррупция», при этом согласовав последнее с дефиницией, обозначенной в Законе Украины «О

принципах предотвращения и противодействия коррупции»; 3) в Законе «О Службе безопасности Украины» норму о направлении служащих Службы безопасности Украины для работы на штатных должностях на предприятиях, в учреждениях и организациях во время исполнения конкретного антикоррупционного задания перенести из прав Службы в обязанности.

Список использованной литературы:

1. Кодекс Украины об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом УРСР 07 декабря 1984 г. № 8073-X]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>.
2. Конституция Украины [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины 28 июня 1996 г.]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page>.
3. Уголовный кодекс Украины [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины от 5 апреля 2001 г. № 2341-III]. – Режим доступа : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>.
4. О милиции [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом УРСР 20.12.1990 № 565-XII]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.
5. О принципах предотвращения и противодействия коррупции [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины 07 апреля 2011 г. № 7487]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
6. О прокуратуре [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины 05.11.1991 № 1789-XII]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>.
7. О службе безопасности Украины [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины 25.03.1992 № 2229-XII]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2229-12>.
8. Об оперативно-розыскной деятельности [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины 18.02.1992 № 2135-XII]. – Режим



доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>.

9. Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины 30 июня 1993 г. № 3341-ХІІ]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>.

10. Об основах национальной безопасности [Электронный ресурс] : закон [принят Верховным Советом Украины 19.06. 2003 г. № 964-IV]. – Режим доступа : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/565-12>.

11. Объяснительная записка к проекту Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» от 07 апреля 2011 г. № 7487 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rada.gov.ua>.

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ ДОМАШНЕГО АРЕСТА КАК МЕРЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ В УГОЛОВНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ УКРАИНЫ

Юлия МОСКАЛЮК,

соискатель кафедры уголовного права, процесса и криминалистики
Национального университета государственной налоговой службы Украины

Summary

The article discusses the history of the formation and development of house arrest as a preventive measure in criminal proceedings in Ukraine. Investigated periods of house arrest and revealed major changes in the use of this measure as a whole. Invited to consider becoming one of the concepts of house arrest as a legal institution. Reveals the concept of house arrest under the Criminal Procedure Code of Ukraine in 2012, where its essence is to limit, by order of the judge, outside the dwelling, freedom of movement of the accused (suspect) and the prohibition of communication with certain individuals, receiving and sending correspondence, negotiating with using any means of communication.

Key words: preventive measure, house arrest, criminal justice, surety punishment.

Аннотация

В статье рассматривается история становления и развития домашнего ареста как меры пресечения в уголовном производстве Украины. Исследуются периоды развития домашнего ареста и раскрываются основные изменения в сфере использования этой меры пресечения в целом. Предлагается рассмотреть одну из концепций становления домашнего ареста как правового института. Раскрыто понятие домашнего ареста согласно Уголовному процессуальному кодексу Украины 2012 года, где его сущностью является ограничение по постановлению судьи пределами жилого помещения, свободы передвижения обвиняемого (подозреваемого), а также запрет на общение с определенными лицами, получение и отправление корреспонденции, ведение переговоров с использованием любых средств связи.

Ключевые слова: меры пресечения, домашний арест, уголовное судопроизводство, поручительство, мера наказания.

Постановка проблемы. Одним из наиболее актуальных вопросов в практике досудебного расследования и судебного производства является вопрос применения мер пресечения как способа обеспечения уголовного производства, связанных с ограничением некоторых конституционных прав и свобод человека.

Особенность применения мер пресечения заключается в том, что их реализация в жизни происходит до вступления обвинительного приговора в законную силу, то есть в отношении лица, которое в соответствии с требованиями принципа презумпции невиновности считается невиновным в совершении преступления. В связи с этим, особое значение приобретают научные исследования, посвященные проблемным вопросам применения мер пресечения в уголовном производстве Украины.

В новом Уголовном процессуальном кодексе Украины (далее – УПК Украины), который вступил в силу 20 ноября 2012 года, предусмотрена новая

мера пресечения – домашний арест. Новшество оценивается как положительное, поскольку благодаря домашнему аресту существенно уменьшится количество лиц, содержащихся под стражей, а стало быть, уменьшатся затраты на их содержание.

Цель статьи. Целью статьи является всесторонний научный анализ меры пресечения в виде домашнего ареста, а также исторический анализ развития данной меры пресечения.

Методологическую основу статьи составили материалистический метод познания сущности объективной действительности, фундаментальные положения общей теории права. При написании статьи использовались: исторический, сравнительно-правовой, логико-юридический, статистический методы исследования.

Теоретической основой исследования послужили работы дореволюционных, советских, российских и украинских исследователей, в числе которых Ф.Н. Багаутдинов, К.Т. Бал-