



тивно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України : Рішення колегії МВС України № 2 км/2 від 3 лют. 1997 р.

3. Шевченко О.М. Напрями та засоби забезпечення професійної захищеності практичних психологів ОВС України : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.06 / О.М. Шевченко. – К., 2006. – 199 с.

4. Штифурак В.С. Профорієнтаційна діяльність: теорія та практика: навч. посіб. / В.С. Штифурак, Г.В. Коліжук, І.М. Мельник; заг. ред. В.С. Штифурака. – Вінниця, ТОВ «Ландо ЛТД», 2013. – 418 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Горбенко Дарья Андреевна – соискатель кафедры юридической психологии, научный сотрудник группы по вопросам интеллектуальной собственности Национальной академии внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Gorbenko Daria Andreyevna – Applicant at the Department of Legal Psychology, researcher of the intellectual property issues group of the National Academy of Internal Affairs

gorbenko.d.a@gmail.com

УДК 343.9:343.352(477)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

Виталий ДЕМЬЯНЧУК,

кандидат юридических наук, доцент, первый проректор университета, профессор кафедры уголовного права и правосудия Международного экономико-гуманитарного университета имени академика Степана Демьянчука

Аннотация

В статье рассмотрены нормативно-правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине. Проанализировано действующее законодательство в этой сфере и нормы различных отраслей национальной системы права с учетом того, что противодействие коррупции является комплексным межотраслевым институтом. Отмечены положительные изменения в правовом регулировании противодействия коррупции, произошедшие в последние годы, и указаны проблемные вопросы и пробелы действующего антикоррупционного законодательства. Отмечено, что концептуальные нормативно-правовые основы реализации государственной антикоррупционной политики определяются преимущественно на законодательном уровне (конкретизируясь и детализируясь на подзаконном уровне), что подчеркивает исключительную важность и комплексность этой сферы правового регулирования общественных отношений.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, правовое регулирование антикоррупционной политики, противодействие коррупции, государственная власть.

LEGAL PRINCIPLES OF REALIZING ANTI-CORRUPTION POLICY IN UKRAINE

V. DEMIANCHUK,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, First Vice-Rector, Professor of the Department of Criminal Law and Justice of the International University of Economics and Humanities named after Academician Stepan Demianchuk

Summary

The author of the article has studied normative and legal principles for the implementation of anti-corruption policy in Ukraine. The current legislation in this area has been analyzed; and the norms of different branches of the national system of law have been compared, taking into account that counteraction to corruption is a complex interdisciplinary institution. The positive changes in the legal regulation of combating corruption have been established. These changes have taken place in recent years. The author has outlined the problem issues and the gaps in the current anti-corruption legislation. It has been emphasized that the conceptual normative and legal principles for the implementation of the state anti-corruption policy are determined predominantly at the legislative level (specifying and detailing at sublegislative level), which emphasizes the crucial importance and complexity of this sphere of legal regulation of social relations.

Key words: corruption, anti-corruption policy, legal regulation of anti-corruption policy, counteraction to corruption, state power.

Постановка проблемы. Формирование и практическое воплощение антикоррупционной политики в современном государстве является комплексным процессом, который имманентно охватывает все важные сферы жизнедеятельности общества, предпо-

лагает необходимость межотраслевого нормативно-правового обеспечения антикоррупционных мер и определения концептуальных основ предотвращения коррупционных проявлений.

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что антикорруп-



ционное законодательство Украины претерпело значительные изменения в последние годы, что связано, прежде всего, с процессами имплементации европейских антикоррупционных стандартов в национальную правовую систему. Подобная ситуация объективирует необходимость научно-практического анализа действующих нормативно-правовых основ реализации антикоррупционной политики с целью определения недостатков, пробелов и положений, требующих усиления или создания эффективных механизмов обеспечения тех или иных мер по противодействию коррупции как негативному социальному явлению.

Состояние исследования. Исследованию правовых основ антикоррупционной политики как важного направления государственного управления посвящены работы многих ученых. Речь идет о работах В.Б. Аверьянова, В.И. Андрияш, Г.В. Атаманчука, И.В. Валюшко, М.П. Марчук, Д.М. Овсянко и других ученых.

В то же время в имеющихся исследованиях отсутствует комплексный анализ нормативной базы и практики применения действующего антикоррупционного законодательства, система которого была сформирована в течение 2014–2017 гг., как на законодательном, так и на подзаконном уровне, поэтому указанная научная проблема требует надлежащего решения и определения дальнейших перспектив развития и совершенствования нормативно-правовых основ противодействия коррупции в Украине.

Целью и задачей статьи является определение правовых основ реализации антикоррупционной политики в Украине и формулирование предложений по совершенствованию действующего антикоррупционного законодательства.

Изложение основного материала. Среди национальных источников правовых (как материально-правовых, так и процессуально-процедурных) основ реализации антикоррупционной политики следует отметить следующие общие и специальные законы и подзаконные акты: Конституция Украины [1]; Уголовный кодекс Украины (раздел XVII «Преступления в сфере служебной деятельности и професси-

ональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг» [2]; Уголовный процессуальный кодекс Украины [3]; Закон Украины «Об организационно-правовых основах борьбы с организованной преступностью» от 30 июня 1993 г. № 3341-XII [4]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно приведения национального законодательства в соответствие со стандартами Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией» от 18 апреля 2013 г. № 221-VII (изменения в ст.ст. 354, 368, 369, 370 УК Украины) [5]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины по реализации государственной антикоррупционной политики» от 14 мая 2013 г. № 224-VII [6]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения» 7 апреля 2011 г. № 3207-VI [7]; Закон Украины «Об обращении граждан» от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР [8]; Закон Украины «О государственной службе» от 10 декабря 2015 г. № 889-VIII [9]; Закон Украины «О доступе к публичной информации» от 13 января 2011 г. № 2939-VI [10]; Закон Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014-2017 годы» от 14 октября 2014 № 1699-VII [11]; Закон Украины «О предотвращении коррупции» от 14 октября 2014 г. № 1700-VII [12]; Закон Украины «О Национальном антикоррупционном бюро Украины» от 14 октября 2014 г. № 1698-VII [13]; Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины в сфере государственной антикоррупционной политики в связи с выполнением Плана действий по либерализации Европейским Союзом визового режима для Украины» от 13 мая 2014 г. № 1261-VII [14]; Постановление Кабинета Министров Украины от 13 июня 2000 г. № 950 «Об утверждении Порядка проведения служебного расследования в отношении лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления» [15]; Постановление Кабинета Министров Украины от 29 апреля 2015 г. № 265 «Об утверж-

дении Государственной программы по реализации основ государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2015-2017 годы» [16]; Приказ Министерства юстиции Украины от 23 июня 2010 г. № 1380/5 «Об утверждении Методологии проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов» [17]; Инструкция о порядке учета уголовных и административных коррупционных правонарушений, утвержденная совместным приказом Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Службы безопасности, Министерства доходов и сборов, Министерства обороны и Государственной судебной администрации от 22 апреля 2013 г. № 52/394/172/71/268/60 [18] и т.д.

Анализ указанных нормативно-правовых актов позволяет обозначить важнейшие общие принципы реализации государственной антикоррупционной политики, в которых отражены основные задачи, направления, формы и методы ее формирования и осуществления уполномоченными публично-властными субъектами.

Согласно п. 2 Закона Украины «Об основах государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционная стратегия) на 2014-2017 годы» (далее – Закон № 1699-VII) [15], стратегической целью формирования и реализации государственной антикоррупционной политики является создание в Украине системы принятия решений по антикоррупционной политике на основе результатов анализа достоверных данных о коррупции и факторов, которые к ней приводят, в частности статистических наблюдений, мониторинга выполнения этих решений и их влияния на состояние дел по вопросам предотвращения коррупции независимым специализированным органом с привлечением представителей гражданского общества, а также формирование общественной поддержки в преодолении коррупции, для чего предлагаются следующие практические меры: 1) определить на законодательном уровне основы организации и деятельности специально уполномоченного органа по предотвращению коррупции, ответственного, в частности, за комплекс мер по формированию и реализации



антикоррупционной политики. Указанный орган должен иметь гарантии независимой деятельности с обеспечением широкого участия в ней представителей гражданского общества, и на него должны быть возложены, в частности, такие функции: подготовка ежегодного отчета о состоянии выполнения антикоррупционной стратегии и проекта доклада по реализации основ антикоррупционной политики; анализ состояния дел по вопросам коррупции, подготовка предложений о мерах нормативно-правового, организационного, кадрового характера; мониторинг и координация выполнения антикоррупционной программы; контроль за соблюдением законодательства о конфликте интересов и декларировании имущества, доходов, расходов и обязательств финансового характера; привлечение общественности к формированию, реализации и мониторингу антикоррупционной политики; распространение информации о коррупции, проведение мер по формированию мировоззрения о неприятии коррупции; 2) разработка проекта акта Кабинета Министров Украины об одобрении общенациональной методики оценки уровня коррупции в соответствии со стандартами ООН; каждый год проводить с привлечением общественности исследования по восприятию коррупции и доверию населения к органам, ответственным за предотвращение коррупции, готовности населения участвовать в мероприятиях по предотвращению коррупции, распространенности и видах моделей коррупционного поведения, коррупционных рисков в соответствующих сферах; 3) проведение ежегодных слушаний в Верховной Раде Украины национального отчета о состоянии дел в вопросах предотвращения коррупции, который будет готовиться специально уполномоченным органом по вопросам антикоррупционной политики, и обнародование отчета вместе с выводами и рекомендациями парламентских слушаний; 4) обеспечение имплементации международных стандартов сотрудничества власти и общественности в принятии решений в сфере антикоррупционной политики, в частности закрепленных в Кодексе лучших практик участия общественности в процессе принятия решений, принятием конференцией международных

неправительственных организаций Совета Европы 1 октября 2009 года, и переход к новым формам сотрудничества, таким как диалог и партнерство; 5) проведение на постоянной основе информационных кампаний, ориентированных на разные социальные группы и направленных на устранение толерантного отношения к коррупции, повышение уровня сотрудничества власти и граждан в противодействии коррупции.

Следует отметить, что принятие указанных законодательных актов позволило сформировать целостную парадигму государственной антикоррупционной политики и достичь определенных положительных практических результатов, которые целесообразно считать примерами реализации соответствующих основополагающих принципов стратегического характера [19, с. 471]. К таким результатам, среди прочих, можно отнести следующие: принятие ряда антикоррупционных нормативно-правовых актов и внесение в них изменений по предотвращению возникновения коррупционных рисков; урезание полномочий отдельных органов (в частности, органы прокуратуры в Украине уже лишены функции общего надзора), изменение вектора деятельности правоохранительных органов (основным нормативным актом, осуществившим это, является Закон Украины «О Национальной полиции» от 2 июля 2015 г. № 580-VIII [20], который определяет правовые основы организации и деятельности Национальной полиции Украины, статус полицейских, а также порядок прохождения службы в Национальной полиции Украины; переезд бывших сотрудников милиции, которые изъявили желание служить в Национальной полиции Украины (в частности, осуществляется проверка их материального положения и его соответствие легально полученным доходам); назначение директора и отбор 140-ка детективов Антикоррупционного бюро Украины; создание системы электронных закупок и электронного управления (например, система PROZORRO дает возможность на основе использования электронных средств на каждом этапе закупочного процесса (определение требований к претендентам, представление предложений, проведение тендеров, осуществ-

ление платежей) осуществлять контроль со стороны каждого гражданина за государственными закупками и значительно затрудняет возможность возникновения коррупционной составляющей. По оценкам экспертов эта система не только завоевала значительное доверие среди заказчиков (уже более 1,5 тыс.) и поставщиков (около 5 тыс.), но и помогла сэкономить государству за 10 месяцев своего функционирования примерно 400 млн. грн.) [21].

В то же время, наряду с позитивными изменениями в нормативно-правовом регулировании реализации государственной антикоррупционной политики, следует отметить проблемные вопросы и недостатки действующего законодательства, требующие корректировки путем внесения изменений и дополнений в профильные законы и подзаконные акты, с целью создания благоприятных правовых условий для противодействия и предотвращения коррупции в обществе, включая коррупционные проявления административного характера в публично-властной сфере.

К наиболее существенным недостаткам и нерешенным проблемам антикоррупционного нормативно-правового регулирования целесообразно отнести следующие: а) несовершенство названия Закона Украины «О предотвращении коррупции», поскольку термин «предотвращение» означает, прежде всего, профилактические действия по недопущению коррупционных деяний в будущем и создание благоприятных условий для уменьшения уровня коррупции как социального явления, в то время как антикоррупционная политика является комплексной категорией, охватывающей также и правоохранительное противодействие коррупции совместно с привлечением к ответственности виновных лиц, а потому такое направление, как «противодействие коррупции» требует отражения в названии закона как один из показателей общего качества законодательного акта; б) спорный характер имеет наделение отдельных органов государственной власти (например, министерств, местных государственных администраций и т.д.) полномочиями по принятию антикоррупционных программ собственной деятельности, так как подобные задачи, для обеспечения их обоснованно-



сти и действенности выполнения, должен нормативно определять **внешний орган**; например, для органов государственной исполнительной власти такие программы мог бы разрабатывать и утверждать Кабинет Министров Украины, обеспечивая вместе с тем эффективный контроль за выполнением этих основополагающих документов; в) отсутствие у Национального агентства по предупреждению коррупции конституционно определенного статуса специального органа исполнительной власти создает соответствующую коллизию между положениями Конституции Украины и нормами антикоррупционного законодательства; г) размытость и недостаточная урегулированность некоторых определений, используемых в Законе Украины «О предотвращении коррупции», например обязанность должностных и служебных лиц юридических лиц, других лиц, выполняющих работу и находящихся с юридическими лицами в трудовых отношениях, «воздерживаться от поведения, которое может быть расценено как готовность совершить коррупционное правонарушение, связанное с деятельностью юридического лица», ведь в этом случае непонятно, что именно имеется в виду под подобным поведением лиц – субъектов потенциальных коррупционных правонарушений, учитывая и то обстоятельство, что «готовность совершить» составляет скорее морально-психологическую категорию, чем реальный состав коррупционного деяния, подпадающего под тот или иной вид юридической ответственности.

С точки зрения повышения качества законодательного регулирования реализации государственной антикоррупционной политики считается целесообразным разработать и принять единый законодательный акт, который бы объединил нормы различных отраслей права о механизмах противодействия коррупции и деятельности уполномоченных субъектов – Антикоррупционного кодекса Украины вместо ряда существующих законов и подзаконных актов.

Реализация подобного кодификационного подхода для повышения качества нормативно-правового регулирования противодействия коррупции позволит устранить дублирование полномочий субъектов реализации

антикоррупционной политики и пробелы в регулировании применения антикоррупционных механизмов, создаст условия для одинакового понимания антикоррупционных норм, решит коллизионные вопросы о соотношении некоторых коррупционных административных правонарушений и уголовных преступлений, утвердит единую межотраслевую терминологию противодействия коррупции и т.д. Это положительно повлияет на обеспечение единообразного применения антикоррупционного законодательства судами Украины при практическом решении соответствующих юридических дел.

Исходя из необходимости решения указанных проблем и пробелов действующего антикоррупционного законодательства, создание единого антикоррупционного кодекса с учетом всех указанных выше замечаний и при условии исправления соответствующих законодательных недостатков позволит завершить процесс комплексного реформирования отечественного антикоррупционного законодательства.

Выводы. Исходя из изложенного и анализируя правовые основы реализации антикоррупционной политики в Украине и место среди них административно-правового регулирования, можно сделать следующие важнейшие теоретико-методологические и практико-праксиологические выводы: а) концептуальные нормативно-правовые основы реализации государственной антикоррупционной политики определяются, прежде всего, на законодательном уровне (но конкретизируются и детализируются также на уровне подзаконных нормативно-правовых актов), что подчеркивает исключительную важность и комплексность указанной сферы правового регулирования; б) можно определить два уровня формирования соответствующих основополагающих правовых норм – стратегический (общегосударственный), источником которого обязательно являются законы как нормативно-правовые акты высшей силы, и тактический (ведомственный), который регулируется подзаконными нормативно-правовыми актами, в частности антикоррупционными программами органов государственной власти и местного самоуправления; в) непосредственное влияние на определение нормативно-правовых

основ реализации государственной антикоррупционной политики в современных условиях европейской межгосударственной интеграции, подписания и ратификации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС оказывают включенные в национальную правовую систему универсальные и европейские рамочные документы по вопросам противодействия и предотвращения коррупции, прямым следствием чего является принятие ряда антикоррупционных законов 2014 года, которые в совокупности формируют целостную антикоррупционную стратегию государственной политики, учитывающую и воплощающую на внутригосударственном уровне международно-правовые обязательства императивного характера; г) с точки зрения повышения качества законодательного регулирования реализации государственной антикоррупционной политики следует разработать и принять единый законодательный акт, который бы объединил нормы различных отраслей права о механизмах противодействия коррупции и деятельности уполномоченных субъектов, – Антикоррупционный кодекс Украины, что позволит устранить дублирование полномочий субъектов реализации антикоррупционной политики и пробелы в регулировании применения антикоррупционных механизмов, создаст условия для одинакового понимания антикоррупционных норм, решит коллизионные вопросы о соотношении некоторых коррупционных административных правонарушений и уголовных преступлений, утвердит единую межотраслевую терминологию противодействия коррупции и т.д.

Список использованной литературы:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. : Офіційне видання. – К. : М-во юстиції України, 2006. – 106 с.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України від 5 листопада 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 9-10,11-12,13. – Ст. 88.
4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою зло-



чинністю : закон України від 30 червня 1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією : закон України від 18 квітня 2013 р. № 221-VII (зміни до ст.ст. 354, 368, 369, 370 КК України) // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 10. – Ст. 119.

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики : закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 11. – Ст. 132.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : закон України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 41. – Ст. 414.

8. Про звернення громадян : закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

9. Про державну службу : закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

10. Про доступ до публічної інформації : закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

11. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

12. Про запобігання корупції : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

13. Про Національне антикорупційне бюро України : закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

14. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політи-

ки у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : закон України від 13 травня 2014 р. № 1261-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 28. – Ст. 937.

15. Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2000-%D0%BF>.

16. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.

17. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10>.

18. Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.

19. Марчук М.П. Основні напрями державної політики щодо протидії корупції в Україні / М.П. Марчук // Молодий вчений. – 2016. – № 3. – С. 470.

20. Про національну поліцію України : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 63. – Ст. 2075.

21. За 10 місяців торгів PROZORRO зекономила державі понад 400 млн. грн. / офіц. веб-сайт Transparency International Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/oficial/5580.htm>.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Демьянчук Виталий Анатольевич – кандидат юридических наук, доцент, первый проректор университета, профессор кафедры уголовного права и правосудия Международного экономико-гуманитарного университета имени академика Степана Демьянчука

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Demianchuk Vitaliy Anatolyevich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, First Vice-Rector, Professor of the Department of Criminal Law and Justice of the International University of Economics and Humanities named after Academician Stepan Demianchuk

vladvokat333@ukr.net