

ВИЗНАЧАЛЬНІ ТЕНДЕНЦІ ГЕНЕЗИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО БОРотьБУ З КОРУПЦІЄЮ

Законодавство України, що забезпечує кримінально-правову та адміністративно-правову охорону суспільних відносин від різноманітних проявів корупції, загалом, так і спеціальне антикорупційне законодавство є доволі мінливим. Так, наразі чинним є Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, до тексту якого, за період з моменту його прийняття (14.10.2014 р.), відбулися численні зміни.

За період незалежності України ідеться уже про третій профільний закон, прийнятий з метою врегулювання питань, пов'язаних з протидією та запобіганням корупції. Таку змінюваність законодавчих норм з протидії корупції можна пояснити двома аргументами: 1) суспільно-політичні трансформації, які, попри шалений опір олігархічних кланів, все ж наближують Україну до міжнародних стандартів боротьби з корупцією, а тому вимагають їхньої імплементації в національне законодавство; 2) утім відсутність реальної політичної волі протидії корупції вуалювалося постійними законодавчими змінами.

Характеризуючи зміни антикорупційного законодавства на основі проведеного нами правового аналізу, можна відзначити його переорієнтування з репресивних методів боротьби на превентивні. Про це свідчить, зокрема і зміни назви самого Закону: від «Про боротьбу з корупцією» (від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР) до «Про засади запобігання та протидії корупції» (від 11.06.2009 № 1506-VI) та, в кінцевому підсумку, – «Про запобігання корупції» (від 14.10.2014 р. № 1700-VII). Також концептуально змінюється підхід законодавця до тлумачення корупції. Так, якщо у Законі № 356/95-ВР міститься досить звужене визначення корупції як діяльності осіб, які наділені повноваженнями на виконання державних функцій, що націлена на незаконне використання їхніх повноважень для «одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг». Тобто, на відміну від наступних варіантів спеціального антикорупційного закону (№ 1506-VI та чинний № 1700-VII), визначення не х осіб». Своєю чергою, «матеріальні блага, послуги, пільги або інші переваги» означилися загальним поняттям «неправомірна вигода». Отже, очевидно, що еволюція корупційних схем знайшла адекватну реакцію з боку законодавця через значне розширення переліку діянь, які підпадають під визнання як корупційних.

Порівнюючи законодавче тлумачення корупційного правопорушення, що міститься у чинній та попередній редакціях закону, можна відзначити наступні відмінності:

1) у чинній редакції не акцентовано увагу на умисності діяння, що містить ознаки корупції. Таким чином, розширено спектр таких діянь порівняно із попередньою редакцією;

2) у законі № 1506-VI (ч.1 ст. 1) встановлювалась кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність за корупційне правопорушення, тоді як у чинному законі виключено адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 1 Закону № 1700-VII). Однак, як свідчать результати проведених досліджень, висвітлені вище, КУАП містить окрему Главу 13-А, статті якої регламентують відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. В той же час ч. 1 ст. 65¹ Закону № 1700-VII, встановлюючи відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення все ж передбачає, що «...за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку...» [1]. Отже, такі зміни та норми в антикорупційному спеціальному законодавстві є, на наш погляд, контраверсійними.

Порівняння норм спеціального антикорупційного законодавства у трьох редакціях на основі їхнього логічно-змістового аналізу дозволило зробити висновок про поступове формування розгалуженої структури ієрархії посадових осіб, на яких розповсюджується дія антикорупційного закону. Так, у першому антикорупційному законі незалежної України передбачалась відповідальність за «корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» осіб, уповноважених на виконання функцій держави із чітким переліком, до якого було включено державних службовців; Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів; народних депутатів України, депутатів АРК, депутатів сільських, селищних, міських, районних у містах районних, обласних рад; посадових осіб місцевого самоврядування, а також військових посадових осіб Збройних Сил України та інших військових формувань (окрім військовослужбовців строкової служби) [2].

Дві наступні редакції значно розширили перелік суб'єктів, на яких поширюється норми антикорупційного закону. До однієї із причин такого розширення можна віднести суттєве реформування органів державної влади та формування нових структур, посадові особи, професійна діяльність яких може стикатися з корупційними ризиками. Зокрема, йдеться про Державне бюро розслідувань, Національне антикорупційне бюро України. Крім того, в чинній редакції антикорупційного закону враховано дуже важливий, на наш погляд, момент, коли його норми розповсюджуються не тільки на голів державних органів (Національного банку України, Рахункової палати України), а й їхніх заступників, членів. Також під дію закону поряд з депутатами місцевих рад потрапили ще й депутати сільських, селищних рад, міські голови, що спрямовано на ефективнішу протидію корупції в органах місцевого самоврядування.

Важливою новелою Закону № 1700-VII слід вважати наявність норм про викривача, які було внесено відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» від 17.10.2019 р. № 198-IX [3]. Таким чином, надано офіційний статус фізичним особам, які повідомляють достовірні факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, та передбачено державних захист таких осіб.

Загалом порівняння трьох редакцій антикорупційного закону дозволяє зробити висновок про суттєві зміни підходів законодавця щодо протидії корупції. Так, якщо Закон № 356/95-ВР містив всього 5 розділів, що охоплювали 17 статей, то чинний Закон № 1700-VII за своїм змістом і структурою значно різниться. Його 13 розділів містять 73 статті, що регламентують загальні положення, питання функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції, формування та реалізації антикорупційної політики, запобігання корупційним правопорушенням та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, визначають заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; встановлюють правила етичної поведінки осіб, під час виконання ними своїх службових чи представницьких повноважень; передбачають фінансовий контроль за особами, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; регламентують права та порядок захисту та юридичну відповідальність викривачів корупції; прописують інші механізми запобігання і протидії корупції, до яких віднесено заборону на одержання пілг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування, антикорупційну експертизу, спеціальну перевірку, тощо.

Порівняння норм спеціального антикорупційного законодавства у трьох редакціях на основі їхнього логічно-змістового аналізу дозволило зробити висновок про поступове формування розгалуженої структури ієрархії посадових осіб, на яких розповсюджується дія антикорупційного закону. До однієї із причин такого розширення можна віднести суттєве реформування органів державної влади та формування нових структур, посадові особи, професійна діяльність яких може стикатися з корупційними ризиками. Також під дію закону поряд з депутатами місцевих рад потрапили ще й депутати сільських, селищних рад, міські голови, що спрямовано на ефективнішу протидію корупції в органах місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.03.2023 р.).
2. Про боротьбу з корупцією: Закон України № 356/95-ВР від 05.10.1995 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 10.03.2023 р.).
3. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України від 17.10.2019 р. № 198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#n6> (дата звернення: 10.03.2023 р.).