

Водько Н. П.,  
доктор юридических наук, професор

## НОВЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ УКРАИНЫ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

**Аннотация.** Проведен аналитический обзор новых законодательных актов Украины о противодействии коррупции, обозначены негативные факторы, препятствующие эффективной борьбе с коррупцией.

**Ключевые слова:** антикоррупционная стратегия, антикоррупционная политика, Национальное агентство, Национальное антикоррупционное бюро, конфликт интересов, изблечители, проверка на добропорядочность.

**Введение.** Негативное явление, о котором в нашем времени не говорят только ленивые, Украина намерена решительно искоренить. Об этом свидетельствуют принятые в октябре 2014 года новые законы страны. Следует объективно отметить, что ранее подобного превентивного антикоррупционного законодательства страна не имела. Глубокие корни коррупции и безуспешные попытки противодействия этому вредному явлению, предопределили фундаментальную правовую проработку данной. *Украина получила добротную Антикоррупционную стратегию*, целью которой является создание в Украине системы принятия решений по формированию антикоррупционной политики на основе анализа достоверных данных о коррупции и факторах, ей способствующих. В частности статистических наблюдений, мониторинга выполнения этих решений и их влияния на состояние дел в сфере предотвращения коррупции.

**Постановка задачи.** Стратегия предполагает осуществление ряда мер в частности:

– учреждение на законодательном уровне специального уполномоченного органа по предотвращению коррупции, ответственного за формирование и реализацию антикоррупционной политики;

– подготовку ежегодного отчета о состоянии выполнения Антикоррупционной стратегии и доклада о реализации основ антикоррупционной политики, привлечению общественности к формированию, реализации и мониторинга антикоррупционной политики;

– разработку проекта акта Кабинета Министров об одобрении общенациональной методики оценки уровня коррупции в соответствии со стандартами ООН;

– проведение ежегодных слушаний в Верховной Раде Украины по национальному отчету о состоянии дел с предотвращением коррупции;

– обеспечение имплементации международных стандартов сотрудничества власти и общественности, одобренных конференцией международных неправительственных организаций Совета Европы 1 октября 2009 года.

Специальным разделом Стратегия предусматривает меры предотвращения коррупции:

а) в представительных органах власти;

б) создание добропорядочной публичной службы;

в) предотвращение коррупции в деятельности органов исполнительной власти;

г) предотвращение коррупции в сфере государственных закупок;

д) предотвращение коррупции в судебной системе и органах уголовной юстиции;

е) предотвращение коррупции в частном секторе;

ж) усиление наказания за коррупцию;

и) в специальных разделах Стратегии предусматриваются также меры формирования негативного отношения к коррупции в обществе, а также критерии оценки результатов и механизма реализации Антикоррупционной стратегии.

Во исполнение положений Антикоррупционной стратегии законодательный орган страны принял Закон Украины «О предотвращении коррупции», согласно которому в стране создано Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции в качестве Центрального органа исполнительной власти со специальным статусом, обеспечивающим формирование и реализацию государственной антикоррупционной политики. Национальное агентство является коллегиальным органом в составе пяти человек, назначаемых Кабинетом Министров и одобренных конкурсной комиссией.

К полномочиям Национального агентства законодатель относит: анализ предотвращения коррупции в Украине, разработку проектов Антикоррупционной стратегии, разработку и представление в Кабинет министров проекта национального доклада о реализации основ антикоррупционной политики, мониторинг соблюдения законодательства о регулировании конфликта интересов, выявление коррупционных рисков в органах власти, соблюдение законодательства о контроле и проверке деклараций, ведение единого государственного реестра деклараций и реестра лиц, совершивших коррупционные деяния и др.

Раздел третий данного закона посвящен формированию и реализации антикоррупционной политики, которая осуществляется путем выполнения государственной программы, разрабатываемой Национальным агентством и утверждаемой Кабинетом Министров Украины. Антикоррупционные программы также принимаются во всех центральных и региональных органах государственной власти и подлежат согласованию с Национальным агентством. Последнее ежегодно готовит проект национального доклада Кабмину о реализации основ антикоррупционной политики.

Статья 21 комментируемого закона предусматривает право общественных объединений, их членов и уполномоченных представителей, а также отдельных граждан, сообщать о выявленных фактах совершения коррупционных правонарушений, потенциальном конфликте интересов специально уполномоченным субъектам в сфере противодействия коррупции, осуществлять общественный контроль над выполнением законов о борьбе с коррупцией.

В четвертом разделе данного закона, посвященном предотвращению коррупции, уточняются ограничения в отношении использования служебного положения при получении подарков. Закреплено, что при поступлении предложения о неправомерной выгоде или подарка, несмотря на частные интересы лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, обязаны отказаться от предложения, привлечь свидетелей и письменно сообщить непосред-

ственному руководителю, либо специально уполномоченному субъекту в сфере противодействия коррупции.

В качестве превентивных мер предусматривается ограничение государственных служащих в отношении совместительства, ограничения после прекращения деятельности на государственной службе, ограничения совместной работы близких лиц.

Ряд новых правовых норм вводится в целях предотвращения и урегулирования конфликта интересов, предусматриваются меры внешнего и самостоятельного урегулирования конфликта интересов (отстранение от выполнения задания и принятия решения, ограничение доступа к информации, пересмотр объема служебных полномочий, осуществление служебных полномочий под внешним контролем, перевод, увольнение лица в связи с наличием конфликта интересов).

Впервые на законодательном уровне регламентированы основы правил этичного поведения. Национальное агентство утверждает общие правила этичного поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления, а государственные органы регионов при необходимости разрабатывают отраслевые кодексы либо стандарты этики поведения их сотрудников. Специальный раздел данного закона (VII), посвящен финансовому контролю (порядок представления деклараций о доходах, учет и обнародование деклараций, контроль и их проверка, установление своевременности представления, полная проверка деклараций, мониторинг образа жизни субъектов декларирования).

Серьезной новеллой закона «О предотвращении коррупции» являются положения о защите избличителей, так законодатель назвал лиц, оказывающих помощь в предотвращении коррупции, сообщающих о нарушении иным лицом требований этого закона, при наличии обоснованного убеждения, что информация является достоверной. Такие лица пребывают под защитой государства, в установленном законом порядке они, а также члены их семей, не могут быть уволены, а также принуждены к увольнению, привлечены к дисциплинарной ответственности и другим негативным мерам воздействия за представление информации о коррупционных деяниях. Сообщения могут быть открытыми и анонимными, последние подлежат рассмотрению лишь при наличии в них конкретных фактических данных о конкретном лице.

Государственным органам запрещается получение от юридических и физических лиц бесплатно денежных средств или иного имущества, услуг и льгот, а должностные лица несут ответственность за незаконное получение таких льгот и преимуществ. Лица, претендующие на занятие должностей с ответственным положением, подвергаются специальной проверке, порядок проведения которой регламентируется ст. 57 данного закона. Специальная проверка проводится органами МВД, Государственной судебной администрацией, Минюстом, Национальным агентством по ценным бумагам и фондовому рынку, Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции, Службой безопасности, Министерством обороны и другими органами соответственно их функциям. Решения о назначении на должность таких лиц принимаются после окончания служебной проверки при положительной оценке ее результатов.

Закон обязывает всех юридических лиц вести работу по предотвращению коррупции, утверждать антикоррупционную программу, положения которой включаются в трудовой договор. Вводится должность уполномоченного по Антикоррупционной программе юридического лица, определен его правовой статус.

За совершение коррупционных, либо связанных с коррупцией правонарушений, виновные привлекаются к уголовной, административной гражданско-правовой и дисциплинарной ответственности в установленном соответствующим законодательством порядке. Лицо, которому сообщено о подозрении в совершении преступления в сфере служебной деятельности, подлежит отстранению от выполнения служебных обязанностей. К осужденным за совершение коррупционных деяний судами применяются запреты на занятие деятельности, связанной с выполнением функций государства и местного самоуправления. Денежные средства и другое имущество, полученные вследствие совершения коррупционного правонарушения, подлежат конфискации либо специальной конфискации по решению суда.

Внесены изменения и дополнения в Уголовный кодекс Украины и Кодекс об административных правонарушениях, усиливающие уголовную и административную ответственность за коррупционные правонарушения. Действующее законодательство Украины предусматривает ответственность за совершение 15 видов уголовно-правовых и 16 видов административно-правовых коррупционных правонарушений.

Украина также осуществляет в соответствии с международными соглашениями меры по возвращению в страну денежных средств и имущества, полученных вследствие коррупционных правонарушений и распоряжению ими.

Одним из основных государственных органов, обеспечивающих реализацию антикоррупционной политики, становится вновь созданное *Национальное антикоррупционное бюро Украины*. Законом «О национальном антикоррупционном бюро Украины» от 14 октября 2014 года на этот государственный орган возложены задачи предупреждения, выявления, пресечения, расследования и раскрытия коррупционных правонарушений, отнесенных к его подследственности, а также предотвращение новых. Систему этого органа составляют Центральное управление НБ и 7 территориальных управлений. Задачами НБ являются противодействие уголовным коррупционным правонарушениям, совершаемым высшими должностными лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления и составляющими угрозу национальной безопасности.

Национальное бюро и его территориальные управления является самостоятельным государственным правоохранительным органом с правом осуществления оперативно-разыскной и следственной деятельности для решения поставленных перед ним задач. На службу в Национальное бюро принимаются на конкурсной, добровольной, контрактной основе граждане Украины, способные по своим личным, деловым и моральным качествам, возрасту, образовательному уровню и состоянию здоровья эффективно выполнять соответствующие служебные обязанности.

Таким образом, наряду с органами МВД, СБУ, налоговой милицией, прокуратурой, выполняющими ныне функции борьбы с коррупцией в стране, в Украине в этих целях создан еще один государственный орган. Можно сказать элитный орган борьбы с элитными коррупционерами. Это не снимает ответственности с других правоохранительных органов за борьбу с коррупцией, однако надеяться на высокую эффективность этой борьбы в условиях многочисленности специальных органов трудно. Создание и функционирование Антикоррупционного бюро не снижает роли других органов в борьбе с коррупцией, но размывает ее. Оправданным решение о создании нового правоохранительного органа только для противодействия коррупции со стороны ответственных должностных лиц можно бу-

дет считать лишь при условии реальной, а не бумажной борьбы с коррупционерами верхнего эшелона. Если эта борьба будет достаточно эффективной в верхнем эшелоне власти и местного самоуправления, то это может повлечь снижение коррупции и на низовом уровне, поскольку сложившийся за два десятилетия коррупционный почерк носит вертикальный характер сверху – вниз, из центра на места.

С организационно-правовой точки зрения принятый пакет законодательных актов вполне можно назвать реализацией комплексного подхода к решению сложной проблемы. Однако, как свидетельствует практика, главная задача состоит в том, чтобы принятые законы соблюдались и исполнялись. А это в условиях разбалансированности государственного управления и острой политической конфронтации крайне сложная задача. Для обеспечения эффективного правоприменения в сфере противодействия коррупции нужна большая системная организаторская деятельность всех государственно-правовых институтов и общественных организаций. Люди поверят в действенность нового законодательства, когда увидят реальные результаты, иначе, как это было в недалеком прошлом, серьезные государственно-правовые решения останутся очередным популизмом.

В то же время нельзя не обратить внимания на непоследовательность украинского законодателя. Уголовный процессуальный кодекс Украины предусмотрел создание в стране Государственного бюро расследования для расследования уголовных правонарушений, совершенных государственными служащими верхнего эшелона власти. Однако, не учредив до сих пор этот орган, законодатель создает Национальное антикоррупционное бюро, на которое возлагает те же функции расследования коррупционных деяний, совершенных высшими государственными служащими. Такие подходы априори подрывают доверие к этим законодательным актам.

**Выводы.** Активной борьбе с коррупцией в ближайшие годы будут препятствовать требующие блокирования ряд криминальных факторов:

– социально-экономический кризис страны, резкое падение уровня жизни людей в условиях вооруженного противостояния в Донбассе, рост инфляции, цен и коммунальных платежей;

– укрепившееся в сознании граждан неверие в серьезность намерения властей вести реальную борьбу с коррупцией;

– выхолащивание квалифицированных кадров в правоохранительных органах, в т.ч. коррумпированных, в связи с пресловутой люстрацией и объективные трудности в замене и подготовке новых кадров;

– наличие в стране незаконных вооруженных формирований, повлекшее разбалансированность государственно-правовых институтов страны и системы государственного управления;

– наличие у граждан, особенно Донбасса и западных областей, большого количества незаконно хранящегося оружия и боеприпасов, что в ближайшие годы будет негативно сказываться на криминогенной ситуации.

Но будем оптимистами, с верой, что эти негативные факторы преодолимы. Законодатель Украины выполнил свою функцию, дело за практикой правоприменения.

#### *Литература:*

1. Закон України «Про запобігання корупції від 14 жовтня 2014 року, №1700-VII. Нове антикорупційне законодавство України. Збірник законів (офіційний текст). – Київ, 2014. – С. 30.
2. Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року, №1698-VII. Нове антикорупційне законодавство України. Збірник законів (офіційний текст). – Київ, 2014. – С. 113.

#### **Водько Н. П. Нові нормативно-правові акти України про протидію корупції**

**Анотація.** Проведений аналітичний огляд нових законодавчих актів України про протидію корупції, позначені негативні фактори, що перешкоджають ефективній боротьбі з корупцією.

**Ключові слова:** антикорупційна стратегія, антикорупційна політика, Національне агентство, Національне антикорупційне бюро, конфлікт інтересів, перевірка на добропорядність.

#### **Vodko N. New legislative acts of Ukraine on combating corruption**

**Summary.** Analytical review of new legislation on combating corruption Ukraine marked negative factors impeding the effective fight against corruption.

**Key words:** anti-corruption strategy, anti-national agency, the National Anti-Corruption Bureau, conflicts of interest, checking for integrity.