



для работы в органах государственного управления. А это невозможно без надлежащего организационно-правового обеспечения. Поэтому считается прогрессом в становлении и развитии государственной службы Украины принятие новой редакции Закона Украины «О государственной службе» и адаптация действующего законодательства к международным стандартам.

Список использованной литературы:

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : [підручник] / Скакун О.Ф. – Харків : Консум, 2006. – 656 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : [підр.] / за заг. ред. академіка НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К., Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Про державну службу: закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
6. Про державну службу : Закон України від 17 листопада 2011 року № 4050-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 4 (23.01.2012). – Стор. 9. – Стаття 115. – Код акту 59996/2012.
7. Дубенко С.Д. Державна служба в Україні : [навчальний посібник] / С.Д. Дубенко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 168 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 362 с.
9. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: [монографія] / Битяк Ю.П. – Х. : Право, 2005. – 304 с.
10. Теоретико-методологічні засади державного управління: формування понятійного апарату: метод. рек. / авт. кол. : В.В. Корженко, В.В. Говоруха, О.Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. В.В. Корженка. – К. : НАДУ, 2009. – 56 с.
11. Оболенський О.Ю. Державна служба : [навчальний посібник] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/1217/76/1/0/>.

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИОННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ В УКРАИНЕ И РОЛЬ ПРОКУРАТУРЫ В ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

Виталий КУЦ,

профессор, заведующий кафедрой уголовного права
Национальной академии прокуратуры Украины,
старший советник юстиции, заслуженный юрист Украины

Summary

Based on a brief review of the newest Ukrainian anti-corruption legislation in the article highlights the current state of legal security to counter corruption crime in Ukraine, as well as emerging during the execution of anti-corruption laws of the mechanism of this opposition to the general social and specially-justice levels. The conclusion is that the basis of general social countering corruption crime is prevention of corruption offenses, and specially-justice criminal law response provided by the specially authorized by law and the judiciary on the facts of their crime; emphasizes the role of public prosecution in the implementation of such a response, and to coordinate the efforts aimed at curbing corruption.

Key words: curbing corruption, legal security, countering mechanism, response, prevention.

Аннотация

На основании краткого обзора новейшего украинского антикоррупционного законодательства в статье освещается современное состояние правового обеспечения противодействия коррупционной преступности в Украине, а также складывающийся в процессе исполнения антикоррупционных законов механизм осуществления такого противодействия на общесоциальном и специально-юстиционном уровнях. Обосновывается вывод, что основу общесоциального противодействия коррупционной преступности составляет предотвращение коррупционных преступлений, а специально-юстиционного – уголовно-правовое реагирование со стороны предусмотренных законом специально уполномоченных и судебных органов на факты их совершения; подчеркивается роль прокуратуры в осуществлении такого реагирования, а также в координации усилий, направленных на противодействие коррупции.

Ключевые слова: противодействие коррупции, правовое обеспечение, механизм противодействия, реагирование, профилактика.

Актуальность темы. По мнению экспертов, основанном, в том числе, и на результатах мониторинга восприятия коррупции, Украина сегодня является одним из наиболее коррумпированных государств Европы. Понимание негативного влияния коррупции на процессы государственного строительства вынуждает украинские власти предпринимать соответствующие меры по организации противодействия ее проявлениям. Важнейшим аспектом такого противодействия является его правовое обеспечение, основу которого составляет национальное антикоррупционное законодательство, которое выступает объектом предпринятого в этой статье исследования, проведенного с использованием традиционной для научных работ такого вида методики. Основу последней составили диалектический метод познания действительности,

формально-логический, исторический, сравнительный и некоторые другие методы исследования, используемые в гуманитарной сфере.

Постановка проблемы. Целью статьи является характеристика новейшего украинского антикоррупционного законодательства и складывающегося на его основе правового механизма противодействия коррупции, а также ознакомление с этой информацией международной общественности.

Изложение основного материала. Ратифицировав международные антикоррупционные конвенции, Украина постепенно начала имплементировать их в национальное законодательство. В июне 2009 года был принят пакет антикоррупционных законов: «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», «Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений»,



«О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения». Однако процесс правового обеспечения противодействия коррупции осложнился сменой политической власти в стране, и названные законы вступили в силу только 1 января 2011 года.

Судьба этих законов оказалась печальной. Уже на пятый день своей «жизни» все они были отменены, и новая власть, решив продемонстрировать свою антикоррупционную активность, начала разработку собственного пакета законов о противодействии коррупции. Из-за этого с января по июнь 2011 года Украина жила фактически без антикоррупционного законодательства, поскольку в июне 2009 году был отменен и Закон «О борьбе с коррупцией» 1995 года, а практики прямого применения ратифицированных международных конвенций в Украине не существует.

Новое антикоррупционное законодательство было принято 7 апреля 2011 года и, в основном, вступило в действие с 1 июня 2011 года. С тех пор именно оно составляет правовую основу противодействия коррупции в Украине. Речь идет о двух законах – первом и третьем из числа названных выше (принятых в 2009 году). Причем сохранилось не только название прежних законов, но, за некоторыми исключениями, и их содержание. Закон «Об ответственности юридических лиц за совершение коррупционных правонарушений» было решено не принимать, поскольку национальная правовая система оказалась неготовой к признанию этих лиц субъектами уголовной ответственности.

После этого случилось два весенних «обострения» законодательной антикоррупционной активности в стране: апрельское и майское 2013 года. Их результатом стало радикальное изменение формы традиционных уголовно-правовых запретов в области коррупционных преступлений. Достаточно сказать, что из текста уголовного закона исчезло понятие «взятка», некоторые виды обнаружения умысла были признаны оконченными преступлениями, например, обещание должностному лицу предоставления незаконной выгоды либо согласие такого лица принять эту выгоду в будущем.

Не имея возможности детально охарактеризовать все положения новых антикоррупционных законов Украины, которые юридической общественностью оцениваются как недостаточно продуманные, начиная с некорректного названия рамочного закона и заканчивая излишней казуистичностью многих положений, отраженных в этих законах. Рамочный антикоррупционный закон имеет название «Об основах предотвращения и противодействия коррупции». По мнению многих экспертов, употребление в названии и тексте закона обоих этих понятий не согласуется с правилами формальной логики, потому что предотвращение, являясь составляющей противодействия, включается в него как часть в целое.

Сосредоточимся на наиболее общих аспектах правового обеспечения противодействия коррупционным преступлениям. В рамочном законе, которым определены основные понятия, составляющие содержание антикоррупционного законодательства, понятие коррупционного преступления отсутствует. Доктринальное его определение формулируется с использованием более широких понятий «преступление», «коррупционное правонарушение», «коррупция» и может иметь следующий вид: *это – предусмотренное уголовным законодательством общественно опасное виновное деяние, содержащее признаки коррупции*. В свою очередь, коррупцией признается использование лицом предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей с целью получения неправомерной выгоды и, соответственно, обещание, предложение либо предоставление такой выгоды указанному субъекту с целью склонить его к противоправному использованию предоставленных служебных полномочий или возможностей.

Из определения коррупции следует вывод о существовании двух ее видов: пассивной (получение неправомерной выгоды) и активной (обещание, предложение и предоставление такой выгоды), а соответственно, и двух видов коррупционеров. При этом пассивными из них преимущественно выступают служебные (должностные) лица, а активными – физические лица, не обремененные властью либо служебными полномочиями.

В процессе подготовки проектов антикоррупционных законов ставился вопрос о пересмотре соотношения общественной опасности указанных видов коррупции и коррупционеров, обращалось внимание на признание активной коррупции более опасной либо равной по степени опасности второму ее виду. Законодатель отреагировал на это. В итоге обещание, предложение, предоставление неправомерной выгоды (активная коррупция) почти сравнялась по степени общественной опасности с получением неправомерной выгоды (пассивная коррупция), о чем свидетельствуют модернизированные санкции за эти преступления.

Существенным нововведением для Украины стало выделение в самостоятельные виды должностных коррупционных преступлений в сфере частного права и в сфере оказания недолжностными лицами публичных услуг (нотариальных, адвокатских, экспертных и т.п.). Отграничение названных преступлений от традиционных коррупционных преступлений в сфере публичного права осуществляется, в основном, по субъекту пассивной коррупции (служебное лицо – неслужебное лицо), а также – по правовой сфере, в которой он функционирует (сфера публичного права и сфера частного права). Следует заметить, что санкции за коррупционные преступления в сфере публичного права остались более жесткими, что объясняется спецификой статуса субъекта этой сферы.

Оригинальной по своему содержанию, а точнее его отсутствию, оказалась ст. 368-2 УК Украины «Незаконное обогащение». Вместо того, чтобы проинформировать международные мониторинговые структуры, контролирующие выполнение антикоррупционных конвенций, о том, что в стране уже существуют уголовно-правовые запреты на практически все формы незаконного обогащения, Украина единственной в Европе ввела названную статью в национальный УК. Иные государства установили уголовную ответственность лишь за конкретные проявления незаконного обогащения (взятничество, хищение путем злоупотребления служебным положением и т.д.), а не за обогащение как собирательное явление. В некоторых государствах наиболее эффективным



способом противодействия незаконному обогащению признана гражданская конфискация имущества, а не уголовно-правовой запрет. Учитывая наличие массы запретов на незаконное обогащение, новой статье УК не осталось поля деятельности, поэтому она пополнила список «мертвых». Ее введением был явно нарушен принцип экономии уголовно-правовой репрессии, а также фундаментальные положения теории криминализации.

Относительно механизма противодействия преступной коррупции в Украине следует заметить, что до недавнего времени он обозначался термином «борьба» с этим видом преступности. Сегодня на доктринальном уровне ее заменило противодействие преступным проявлениям, хотя на практике бессодержательная «борьба» с преступностью кое-где еще продолжается. Содержание механизма противодействия коррупционной, как, впрочем, и любой иной преступности зависит от уровня его осуществления. В последнее время выделяют общесоциальный уровень и специально-юстиционный. Каждый из них имеет две составляющие (направления), которые в зависимости от уровня противодействия занимают свое место в процессе его осуществления.

Первым и приоритетным направлением общесоциального уровня противодействия коррупционной преступности признается *предотвращение коррупционных преступлений*. Оно, в свою очередь, сводится к *профилактике, предупреждению и пресечению* коррупционных преступлений, то есть к недопущению их совершения.

Особое внимание в контексте общесоциального предотвращения коррупционных преступлений начинает уделяться в Украине антикоррупционной экспертизе. Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» определены задачи экспертизы, виды проектов нормативно-правовых актов, подлежащих ей, а также установлено, что порядок и методологию проведения экспертизы определяет Кабинет Министров Украины (далее – КМУ). Кроме того, допускается проведение общественной антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов по инициативе физических лиц, объединений граж-

дан, юридических лиц за их счет или за счет иных источников, не запрещенных законом. В развитие названных выше положений КМУ утвердил Порядок проведения антикоррупционной экспертизы нормативных актов. В соответствии с этим документом устанавливается два уровня такой экспертизы. На первом из них экспертизе подлежат проекты законов Украины, акты Президента Украины, КМУ и центральных органов государственной власти. На втором уровне осуществляется экспертиза проектов нормативных актов государственных органов низшего уровня и органов местного самоуправления.

Задачами антикоррупционной экспертизы на всех ее уровнях являются определение коррупциогенных факторов в проектах нормативных актов и формулирование рекомендаций по их устранению. Следует заметить, что КМУ не ограничился принятием Порядка проведения экспертизы, а утвердил и «Методологию проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов». Свообразным завершением цикла нормативно-методического обеспечения такой экспертизы являются утвержденные Министерством юстиции Украины Методические рекомендации по проведению экспертизы проектов нормативно-правовых актов на наличие коррупциогенных норм.

Вторым направлением общесоциального противодействия коррупционной преступности является *правовое реагирование* на потенциальные коррупционные преступления. Оно преимущественно заключается в принятии соответствующих нормативных актов в сфере противодействия коррупции.

Разграничивая предотвращение и реагирование в структуре противодействия преступности, следует иметь в виду, что такое разграничение является условным. Оно используется как средство более глубокого познания феномена противодействия преступности. На практике оба компонента такого противодействия неразделимы и действуют одновременно: предотвращая – общество и государство реагирует, а реагируя – предотвращают проявления преступной коррупции.

Основным и по времени – первым направлением специально-юстиционного противодействия коррупционной

преступности выступает *правовое реагирование* на совершение коррупционных преступлений. Его образуют несколько составляющих. Первой из них является *привлечение субъектов* этих преступлений к *уголовной ответственности*, которое с точки зрения уголовного судопроизводства сводится к проведению досудебного расследования специально уполномоченными на это органами. Намерение со стороны некоторых специалистов назвать эту составляющую правового реагирования уголовным преследованием воспринимается большинством украинских криминалистов как анахронизм: в XXI-м веке никто никого не должен преследовать. Вторая составляющая правового реагирования на совершение коррупционного преступления состоит в *возложении судом уголовной ответственности* на привлеченных к ней субъектов. Иногда правовое реагирование на совершение коррупционных преступлений этим и заканчивается. Это случается тогда, когда судом выносится обвинительный приговор без наказания. Такая форма правового воздействия предусмотрена Уголовным кодексом Украины (далее – УК) и новым Уголовным процессуальным кодексом Украины (далее – УПК). Она получила не совсем точное название «освобождение от наказания», ведь освободиться, как известно, можно только от того, что уже состоялось. В данном же случае наказания еще не применено, поэтому и освобождать не от чего. Скорее всего, речь должна идти об отказе применить наказание или, что одно и то же, об осуждении без назначения наказания.

Не совсем точное законодательное определение этого вида уголовно-правового воздействия, а также фактический запрет на вынесение обвинительного приговора без наказания, который содержался в предыдущем УПК Украины, породил ситуацию, при которой подавляющее большинство юристов пришло к убеждению о невозможности подобных приговоров. И лишь принятие нового УПК разрешило вышеозначенное противоречие. Статьей 377 этого кодекса четко предусмотрена возможность вынесения обвинительного приговора без наказания. Содержание уголовной ответственности в этом случае заключается в самом факте осуждения



лица за совершенное им преступление в обвинительном приговоре суда.

Однако чаще всего на практике после возложения уголовной ответственности в виде осуждения виновного с определением ему вида и меры наказания имеет место и третья составляющая правового реагирования на совершение коррупционного преступления. Наиболее точным ее названием была бы *реализация* уголовной ответственности. Однако реализацией традиционно охватывают все три этапа ее применения: привлечение, возложение и отбывание, поэтому завершающий этап применения уголовной ответственности традиционно именуют отбыванием наказания. Начинается этот этап в рамках уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений, а продолжается преимущественно в рамках уголовно-исполнительных отношений. Хотя очень часто уголовно-исполнительные отношения после отбытия наказания снова перерастают в уголовно-правовые, когда речь заходит о судимости как уголовно-правовом последствии осуждения лица за коррупционное преступление.

Вторым направлением специально-юстиционного противодействия коррупционным преступлениям является *предотвращение* новых преступлений этого вида в процессе правового реагирования на уже совершенные. В период действия в Украине предыдущего УПК этому направлению противодействия коррупционной преступности уделялось значительное внимание. По каждому уголовному делу на орган дознания, следователя, прокурора возлагалась обязанность установить причины и условия совершения преступления, а установив их, – вносить в соответствующий государственный орган, общественную организацию, или должностному лицу, представление о принятии мер по устранению этих причин и условий.

На суд возлагалась обязанность при наличии должных оснований выносить отдельные определения (постановления), в которых – обращать внимание государственных органов, общественных организаций или должностных лиц на установленные по делу факты нарушения закона, причины и условия, способствовавшие совершению преступления, и требовать применения со-

ответствующих мер по их устранению.

Определенным предупредительным потенциалом обладала еще одна процессуальная норма: суду предоставлялось право информировать предприятия, учреждения, организации о проявленных их работниками или представителями высокой сознательности, мужества при выполнении гражданского долга, способствовавших пресечению либо раскрытию преступления.

К сожалению, в новом украинском УПК подобные нормы не закреплены. О причинах такого решения можно лишь догадываться. Ясно одно: предупредительный потенциал обновленного подхода к процессуально-правовому закреплению этого направления противодействия преступности существенно ослаблен. Кроме того, он не способствует развитию украинской криминологии, которая и без того не блещет своими достижениями.

Таковым, в общих чертах, является механизм правового противодействия коррупционным преступлениям в Украине. Важная роль в его осуществлении на всех уровнях и по всем направлениям отводится прокуратуре. На уровне общесоциального противодействия коррупции она осуществляет надзор за соблюдением законов в сфере противодействия коррупционным правонарушениям (ст. 29 Закона Украины «Об основах предупреждения и противодействия коррупции»). На специально-юстиционном уровне противодействия преступным проявлениям коррупции прокуратура в Украине отнесена к числу специально уполномоченных органов такого противодействия наряду с соответствующими подразделениями органов МВД, СБУ и другими. Кроме того, Генеральный прокурор Украины и подведомственные ему прокуроры осуществляют координацию деятельности правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции.

В соответствии с новым УПК Украины прокуроры также осуществляют процессуальное руководство досудебным расследованием и поддерживают государственное обвинение в суде по каждому преступлению. Новый УПК Украины оставил за следователями прокуратуры право осуществлять досудебное следствие по делам о совершении наиболее опасных коррупционных преступлений на период до создания

Государственного бюро расследований Украины.

Выводы. В заключение следует заметить, что украинское антикоррупционное законодательство пребывает в постоянной динамике, официально объясняемой приближением его к международным стандартам. Насколько обоснованными и эффективными окажутся эти перемены, покажет время. Ясно одно: они, попав в сферу внимания уголовно-правовой доктрины, стали объектом новых научных исследований, и это пока едва ли не единственный положительный эффект от украинской антикоррупционной реформы.