

УДК 343.351(477)

Крайник Г. С.,асистент кафедри кримінального права № 1,
Національний юридичний університет імені Ярослава Муд-
рого, м. Харків, Україна**ЗАКОНОДАВЧІ НОВАЦІЇ ЩОДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ
В 2014–2016 РОКАХ**

Роботу присвячено аналізу найактуальніших, на думку автора, новацій щодо адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні. Досліджено існуючу систему корупційних правопорушень (злочинів та адміністративних правопорушень) в Україні. Підтримано зміни до розділу 9 Загальної частини Кримінального кодексу України щодо невідворотності відповідальності за корупційні злочини. Встановлено, що науково не обґрунтовані та передчасні зміни й доповнення до Кримінального кодексу України (зокрема, до його статей 364, 364¹, 368², 365, 423, 424) створюють суттєві корупційні ризики. Визначено, що лише комплексні та науково обґрунтовані зміни й доповнення до чинного законодавства можуть сприяти запобіганню корупції.

Ключові слова: корупція, система корупційних правопорушень, корупційні злочини.

Постановка проблеми. Слід зазначити, що Конвенція ООН проти корупції від 31 жовтня 2003 р. була підписана від імені України 11.12.2003 р., ратифікована 18.10.2006 р., набрала чинності для України 01.01.2010 р. І саме з цього часу почалося реформування Кримінального кодексу України (що набув чинності 01.09.2001 р.) щодо відповідності зазначеній Конвенції.

Під час реформування кримінального законодавства розглядається питання щодо його оновлення. Здається, що тут можуть бути намічені різні рішення. Перше, і як начебто саме просте, – це внесення окремих, інколи незначних змін і доповнень, що являють собою спробу ставити «латки» на «проріхи». Цей шлях з погляду академіка НАПрНУ, Героя України Сташиса В. В. цілковито безперспективний, тому що в старий (за системою і структурою санкцій, конструкцією норм) кодекс намагаються «утиснути» нові положення, включити норми часто з казуїстичними або навіть «каучуковими» диспозиціями – що не узгоджуються з іншими приписами КК [8, с. 676].

Друге рішення питання, або інший шлях оновлення кримінального законодавства бачиться у *поступовому реформуванні Кодексу внаслідок видання окремих «блокових» законів щодо його змін і доповнень*. Цей шлях відомий законодавчій практиці багатьох країн [8, с. 677].

Здавалося б, усе просто – прислухатися до знаного вченого, не приймати по одній зміні до КК України, а прийняти «блоковий» закон, враховуючи всі положення Конвенція ООН проти корупції, яка з 2010 р. стала частиною законодавства України і повинна бути імплементована в КК України. Прикро, але народні депутати України та їх консультанти й помічники, не лише рідко знають та враховують передові наукові досягнення та думки знаних учених, але й не хочуть їх знати. На жаль, народні депутати України пішли хибним шляхом реформування – спробами ставити «латки» на «проріхи» і вже є чинними науково необґрунтовані закони [4; 5], про які буде зазначено далі.

У примітці до ст. 45 ККУ вказано: «Корупційними злочинами відповідно до цього Кодексу вважаються злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, а також злочини, передбачені статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368-369-2 цього Кодексу». Систему корупційних злочинів в Україні відповідно до примітки до ст. 45 ККУ становлять злочини, передбачені різними розділами: проти власності (ст. 191); проти господарської діяльності (ст. 210); громадської безпеки (ст. 262); у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів та інші злочини проти здоров'я населення (ст. 308, 312, 313, 320); проти авторитету органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян та злочини проти журналістів (статті 354, 357); проти службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (статті 364, 365, 364-1, 365-2, 368-369-2) тощо.

Систему адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, становлять розміщені в одній главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення – «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Попередні дослідження виявили низку положень, які потребують удосконалення, уточнення та приведення у відповідність до міжнародних зобов'язань України. Вітчизняні й закордонні автори здійснювали переважно кримінально-правовий аналіз корупційних злочинів та/або адміністративних корупційних діянь, зокрема, Андрушко П. П., Аркуша Л. І., Борисов В. І., Гарашук В. М., Гродецький Ю. В., Гізімчук С. В., Деніга О. П., Дудоров О. О., Киричко В. М., Книженко О. О., Мельник М. І., Навроцький В. О., Настюк В. Я., Невмержицький Є. В., Сташис В. В., Терещук О. В., Хавронюк М. І., Шалгунова С. А., Ярмиш Н. М. та ін.

Однак у цілому проблема дослідження антикорупційного досвіду зарубіжних країн з метою його використання в контексті стандартів нового законодавства у цій сфері все ще потребує комплексного дослідження (а досить стрімка зміна національного законодавства об'єктивно ускладнює таке дослідження). Останніми роками в Україні створена достатньо широка нормативно-правова база, яка спрямована на протидію корупції. Такий стан став основою для формулювання мети – розгляд законодавчих новацій щодо відповідальності за корупційні правопорушення у 2014–2016 роках.

Виклад основного матеріалу. Говорячи про покарання за корупційні злочини, слід наголосити на необхідності більш суворих санкцій за їх вчинення. Зокрема, за ч. 1 ст. 210 КК України передбачено такі види покарань, як: штраф, виправні роботи, обмеження волі та позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Як бачимо, за вчинення корупційного злочину відсутнє взагалі позбавлення волі, а штраф або виправні роботи є неефективними в разі застосування до корупціонера, він відкупиться частиною коштів і не реалізується мета покарання. Схожа ситуація з ч. 1 ст. 354 КК України: передбачено покарання у вигляді штрафу, громадських робіт, виправних робіт, обмеження волі та позбавлення волі. Отже, слід удосконалити санкцію ч. 1 ст. 210 КК України, виключивши покарання у вигляді штрафу та виправних робіт, натомість додавши позбавлення волі від двох до п'яти років; та санкцію ч. 1 ст. 354 КК Ук-

раїни, виключивши покарання у вигляді штрафу, громадських робіт та виправних робіт.

Підвищена суспільна небезпечність корупційних злочинів пояснюється тим, що вчиняючи їх, службова особа, наділена правом виконання функцій держави, діє на шкоду державі, здійснює негативний вплив на економіку, права людини, інші важливі сфери національної безпеки, її діяння ослаблюють державу, знижують міжнародний авторитет України, можуть призвести до виникнення серйозних соціально-економічних та політичних проблем. Наприклад, корумпована судова влада не дає змогу захистити свої права (право власності, трудові права, право на справедливий судовий розгляд тощо), стримує розвиток економіки; корупція у сфері оборони (розкрадання та розпродаж військової техніки та майна, а потім – пожежі та вибухи на складах як спосіб приховання розкрадань тощо), поєднана з економією на збройних силах (відмова некомпетентних осіб від ядерної зброї без серйозних гарантій безпеки для України; систематичне скорочення кількості військовослужбовців з понад 600 тисяч у 1991 р. до близько 120 тисяч у 2014 р., неналежна заробітна плата та ін.), може призвести до втрати державою незалежності. Зокрема, Автономна Республіка Крим була окупована Російською Федерацією у 2014 р.; за корупційні діяння, службу недбалість чи державну зраду поки що чомусь нікого не покарали.

До кроків «уперед» у запобіганні корупційним злочинам шляхом внесення змін до Кримінального кодексу України в 2014–2016 роках в Україні можна віднести зміни, внесені, зокрема, законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» (розділ 2 «Прикінцеві положення»): 1) у розділі 9 Загальної частини Кримінального кодексу України (далі – КК України) у статтях 45 «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям», 46 «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим», 47 «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки» та 48 «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку зі зміною обстановки» внесено доповнення, «крім корупційних злочинів», що нарешті позбавило суд можливості звільнити від кримінальної відповідальності

за вчинення корупційних злочинів; 2) за ч. 1 ст. 69 КК України «Призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом» після змін від 14.10.2014 р. суд не може призначити основне покарання нижче від найнижчої межі, встановленої в санкції статті Особливої частини цього Кодексу або перейти до іншого, більш м'якого виду основного покарання в разі засудження за корупційний злочин; 3) завдяки змінам від 14.10.2014 р. суд не може звільнити від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК України) у випадку засудження за корупційний злочин; 4) відповідно до вказаних змін суд не може зняти судимість у випадках засудження за корупційні злочини [6].

Ці зміни позитивно впливають на запобігання корупційним злочинам, оскільки унеможливають: застосування до осіб, що вчинили корупційні злочини, звільнення від кримінальної відповідальності (за статтями 45-48 КК); призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом (ст. 69 КК); звільнення від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК) тощо. Вказані зміни до КК України забезпечують невідворотність відповідальності за корупційні злочини та зменшать корупцію в судах.

24 квітня 2015 р. набув чинності Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., що визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень тощо [7]. Одним з найбільш революційних та позитивних положень ст. 3 та 45 зазначеного Закону є те, що особа, уповноважена на виконання функцій держави, щорічно до 1 квітня зобов'язана подавати декларацію за минулий рік шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції.

Також суттєвою позитивною зміною є створення незалежного правоохоронного органу – Національного антикорупційного бюро України, що має виявляти, запобігати та розслідувати корупційні правопорушення, що належать до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових [6], працівники якого сприяли відшкодуванню понад 100 мільйонів гривень та запобігли розкраданню понад 600 мільйонів гривень.

У 2016 р. розпочало свою діяльність Національне агентство з питань запобігання корупції, що діє відповідно до постанови КМУ від 18.03.2015 р. № 118 «Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції». Стаття 4 Закону України «Про запобігання корупції» визначає, що Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію антикорупційної політики [7]. У разі виявлення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважені працівники Національного агентства з питань запобігання корупції складають протокол про таке правопорушення, який направляється до суду.

Кроками «назад» у запобіганні корупційним злочинам у 2014–2015 роках в Україні, на наш погляд, можна віднести: 1) декриміналізацію зловживання та перевищення службових повноважень військовими службовими особами – злочинів, передбачених статтями 423 та 424 КК України, відповідно до закону України від 21 лютого 2014 р. № 746-VII [2] та виключення з переліку корупційних злочинів, передбачених статтями 423 та 424 КК України згідно з Законом України «Про Національне антикорупційне бюро України» (розділ 2 «Прикінцеві положення») [6], оскільки: по-перше, суспільна небезпечність цих злочинів не зменшилась; по-друге, їх виключення з КК України не впливає з міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; по-третє, злочини, передбачені статтями 423 та 424 КК України, містили всі ознаки корупційних злочинів; 2) законом України від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII ст. 368-2 «Незаконне збагачення» сформульована таким чином, що суперечить ст. 62 Конституції України [2] та ст. 20 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [1], що недопустимо, оскільки відповідно до ст. 8 Конституції України вона має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй [2] та Конвенція ООН проти корупції набрала чинності для України 01 січня 2010 р. [1] та положення Кримінального кодексу України мають відповідати їй, а не суперечити.

Законом України від 21 лютого 2014 р. № 746-VII були виключені з переліку корупційних злочинів (ст. 45 ККУ) та декриміналізовані, тобто взагалі виключені з кримінального законодавства України такі злочини, як зловживання й перевищення військовими службовими особами службових повноважень, що заподіяли істотну шкоду, та тяжкі наслідки (статті 423 та 424 ККУ) [5], адже вони мали всі ознаки корупційних злочинів та не втратили суспільну небезпечність. Практичне значення декриміналізації статей 423 і 424 КК України дуже негативне – вони призвели до того, що службові особи (крім працівників правоохоронних органів) підлягали звільненню від кримінальної відповідальності та покарання згідно зі статтями 285 та 539 Кримінального процесуального кодексу України [3]. На практиці після змін до КК від 21.02.2014 р. звільнили, зокрема, всіх військово-службовців, які розкрадали військове майно, хоча зрозуміло, що в міжнародних конвенціях, ратифікованих Україною, про необхідність їх звільнення не йдеться. У змісті ст. 19 Конвенції ООН проти корупції немає нічого спільного зі змістом зазначеного закону України від 21 лютого 2014 р. № 746-VII, крім зміни терміна «мотив» на «мета» у ст. 364 КК [1; 5].

Ніхто з вітчизняних чи зарубіжних науковців та практичних працівників не надавав науково обґрунтованих рекомендацій щодо декриміналізації злочинів, передбачених статтями 423 та 424 Кримінального кодексу України, не було зроблено цього і в доповідній записці або тексті Закону України від 21 лютого 2014 р. № 746-VII [8–17].

Сташис В. В. слушно зазначав, що практика давно розвіяла міф або ейфорію, що кожний закон, який заново приймається, є етапом удосконалення чинного права. Практика переконливо довела, що багато законів не мають достатнього соціального обґрунтування, ведуть до надмірності законодавчого матеріалу, законодавчої «інфляції» і, як наслідок, зовсім девальвують, знецінюють сам законодавчий акт (приклади КК України 1960 р. – ст. 155 (незаконний відпуск бензину) та незаконне навчання карате – ст. 224) [8, с. 674-675]. Далі розглянемо приклад невдалого реформування ст. 368-2 у КК України 2001 р.

Стаття 368-2 КК України «Незаконне збагачення» у чинній редакції після поспішних змін, внесених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII сформульована в частині 1 так: «Набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у власність активів у значному розмірі, законність підстав набуття яких не підтверджено доказами, а так само передача нею таких активів будь-якій іншій особі» [4] і суперечить *статті 62 Конституції України* («Особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду») [2], тому що, з одного боку, ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість, а з іншого – якщо не довів невинуватість – кримінальна відповідальність за ст. 368-2 КК.

Також ст. 368-2 КК після внесених змін Законом від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII [4] суперечить *статті 20 Конвенції ООН проти корупції* (офіційний переклад ст. 20 вказаної Конвенції: «За умови дотримання своєї конституції та основоположних принципів своєї правової системи кожна держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисне *незаконне збагачення*, тобто значне збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи і які вона не може раціонально обґрунтувати» [1]), де менш суворі вимоги порівняно зі ст. 368-2 КК – слід лише раціонально обґрунтувати, а не довести (наприклад, службова особа, що з часом значно розбагатіла, зберігала попередні договори банківських вкладів, чеки, інші договори тощо, проте вони згоріли і докази їх набуття вже відсутні – у КК України на цей момент за це вже можлива кримінальна відповідальність за ст. 368-2 КК).

Висновки. Отже, науковці в галузі кримінального права України повинні здійснити комплексний кримінально-правовий аналіз системи та складів корупційних злочинів в Україні для розробки та належного наукового обґрунтування пропозицій з

удосконалення чинного кримінального законодавства та вироблення чітких критеріїв питань правильної кваліфікації складів злочинів, що будуть досліджені, й відмежування їх від суміжних складів злочинів. Завдання державі Україна – здійснити належне фінансування відповідних наукових установ та заходів і врахувати думки науковців під час реформування чинного законодавства України.

Слід удосконалити санкцію ч. 1 ст. 210 КК України, виключивши покарання у вигляді штрафу та виправних робіт, натомість додавши позбавлення волі від двох до п'яти років; та санкцію ч. 1 ст. 354 КК України, виключивши покарання у вигляді штрафу, громадських робіт та виправних робіт, що відображатиме підвищену суспільну небезпечність корупційних злочинів.

Після набрання чинності для України Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції в 2010 р. варто було б прислухатися до думки Сташиса В. В. – знаного вченого, академіка НАПрНУ, Героя України та не приймати по одній зміні до КК України, а прийняти «блоковий» закон, враховуючи всі положення Конвенція ООН проти корупції.

Список використаних джерел

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. (підписана від імені України 11.12.2003 р., ратифікована 18.10.2006 р., набрала чинності для України 01.01.2010 р.). *Офіц. вісник України*. 2010. № 10. Ст. 506.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верхов. Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верхов. Ради України*. 2013. № 9–13. Ст. 88.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII. *Відомості Верхов. Ради України*. 2015. № 17. Ст. 118.

5. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо імплементації до національного законодавства положень статті 19 Конвенції ООН проти корупції: Закон України від 21 лютого 2014 року № 746-VII. *Відомості Верхов. Ради України*. 2014. № 12. Ст. 188.

6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верхов. Ради України*. 2014. № 47. Ст. 2051.

7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верхов. Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

8. Сташис В. В. Вибрані праці / уклад.: Тацій В. Я., Борисов В. І., Демидова Л. М.; відп. ред. Тацій В. Я. Харків: Право, 2015. 1184 с.

9. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: монографія. Київ: Атіка, 2001. 304 с.

10. Невмержицький Є. В. Політична корупція: сутність і зміст. *Право України*. 2008. № 7. С. 123–129.

11. Киричко В. М. Кримінальна відповідальність за корупцію. Харків: Право, 2013. 424 с.

12. Взаємодія державних органів і громадськості у запобіганні та протидії корупції: матеріали наук.-практ. семінару, 24 квіт. 2014 р. у рамках VII Всеукраїнського фестивалю науки / редкол.: Борисов В. І. (голов. ред.) та ін. Харків, 2014. 116 с.

13. Антикорупційні засади діяльності органів влади: наук.-практич. посіб. / Клімова С. М., Г. С. Крайник Г. С., Ніколайчук С. В. та ін.; за заг. наук. ред. Роздайбіди А. В. Видання 2-ге, переробл. та доповн. Харків: Друкарня Мадрид, 2014. 364 с.

14. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: збірник матеріалів III Міжнародної наук.-практ. конф. (3 квітня 2015 р., м. Харків). Харків: Золота миля, 2015. 260 с.

15. Настюк В. Я., Крайник Г. С. Проблемні питання адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення в Україні. *Право України*. 2015. Вип. 12. С. 48–57.

16. Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism / ed. by P. Duynes, K. Jager, K. Lampe, J. Newell. Nijmegen: Wolf, 2004. 273 p.

17. Shelley L. Civil Society Mobilized against Corruption: Russia and Ukraine. *Civil Society and Corruption: Mobilizing for Reform* / by ed. M. Johnston. Lanham, MD: University Press of America, 2005. Ch. 1. P. 3–21.

Крайник Г. С.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВАЦИИ ОТНОСИТЕЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ В 2014–2016 ГОДАХ

Работа посвящена анализу актуальных, по мнению автора, новаций по административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения в Украине. Исследована существующая система коррупционных пра-

вонарушений (преступлений и административных правонарушений) в Украине. Поддерживаются изменения в раздел 9 Общей части Уголовного кодекса Украины относительно неотвратимости ответственности за коррупционные преступления. Установлено, что научно не обоснованы и преждевременны изменения и дополнения в Уголовный кодекс Украины (в частности, в его статьи 364, 364¹, 368², 365, 423, 424) создают существенные коррупционные риски. Определено, что только комплексные и научно обоснованные изменения и дополнения в действующее законодательство могут способствовать предотвращению коррупции.

Ключевые слова: *коррупция, система коррупционных правонарушений, коррупционные преступления.*

Kraynik G. S.

LEGISLATIVE INNOVATIONS REGARDING LIABILITY FOR CORRUPTION OFFENSES IN 2014–2016

The work is devoted to the analysis of topical innovations in the author's opinion on administrative and criminal liability for corruption offenses in Ukraine. The existing system of corruption offenses (crimes and administrative offenses) in Ukraine is being investigated. Changes in section 9 of the General Part of the Criminal Code of Ukraine regarding the inevitability of liability for corruption crimes are supported. It is established that the changes and additions to the Criminal Code of Ukraine (in particular, in its articles 364, 364¹, 368, 365, 423, 424) are scientifically groundless and premature, create significant corruption risks. It is determined that only complex and scientifically substantiated changes and additions to the current legislation can help prevent corruption.

Scientists in the field of Criminal Law of Ukraine should carry out comprehensive criminal and legal analysis of the system and syllables of corruption crimes in Ukraine in order to develop and provide appropriate scientific substantiation of proposals for existing criminal legislation improvement and development of clear criteria concerning the issues of correct classification of offenses, which will be investigated and their delimitation from adjacent syllables of crimes. The task of the state of Ukraine is to finance properly relevant scientific institutions and activities and to overcome scientists' opinions while reforming current legislation of Ukraine.

Key words: *corruption, the system of corruption offenses, corruption crimes, corruption offenses, current legislation.*