

DREPT PENAL ȘI PROCESUAL PENAL

CZU 343.97(477)

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ



АЛЕКСАНДР ГЛАДУН,
начальник отдела научно-методического обеспечения участия прокуроров в уголовном производстве

Научно-исследовательского института Национальной академии прокуратуры Украины, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены особенности современного состояния противодействия коррупции в Украине. Раскрыты основные проблемы реализации государственной антикоррупционной политики. Определены недостатки информационно-аналитического обеспечения противодействия коррупционной преступности, функционирования специально уполномоченных субъектов в сфере противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные проявления, государственная политика, состояние противодействия коррупции, антикоррупционные ограничения, законодательство, полномочия.

STAREA ACTUALĂ DE CONTRACARARE A CORUPȚIEI ÎN UCRAINA

SUMAR

În acest articol sunt analizate caracteristicile moderne de contracarare a corupției în Ucraina. Autorul dezvăluie principalele probleme care stau în calea realizării politicii anticorupție a statului. Sunt identificate neajunsurile suportului informațional și analitic în acțiunile de contracarare a criminalității de corupție, de funcționare a subiecților speciali împuterniciți cu lupta anticorupție.

MODERN CONDITION OF CORRUPTION COUNTERACTION IN UKRAINE

SUMMARY

Features of the current condition of corruption counteraction in Ukraine are revealed in the article. The main problems in the implementation of state anti-corruption policy are revealed. The defects of the information-analytical support for combating corruption crimes, drawbacks of specially authorized subjects in combating corruption functioning are identified.

Key-words: corruption, corruption manifestations, state policy, condition of corruption counteraction, anti-corruption restrictions, legislation, powers.

Cuvinte-cheie: corupție, acțiuni de corupție, politica de stat, contracararea corupției, restricții anticorupție, legislație, împuterniciri.

Сегодня Украина является одной из тех стран, которые не только провозгласили своей задачей тотальное наступление на коррупцию, но и приложили немало усилий для преодоления этого негативного явления. На законодательном уровне введены беспрецедентные меры, направленные на усиление ответственности за совершение правонарушений в сфере коррупции, обеспечения ее неотвратимости и очистки органов государственной власти и местного самоуправления от коррупционеров.

Учитывая особую актуальность вопросов противодействия коррупции немало украинских ученых и практиков проводят свои исследования в этом направлении. Фундаментальные и прикладные аспекты коррупции как явления и его отдельных проявлений рассматривались в трудах Андрушка П.П., Бысаги Ю.М., Гаращука В.М., Журавского В.С., Загинеи З.А., Кальмана А.Г., Литвака О.М., Мельника Н.И., Михайленка Д.Г., Михальченка Н.И., Невмержицкого Е.В., Сухоноса В.В., Хавронюка Н.И., Шведовой



Г.Л. и других. Однако современное состояние дел в сфере противодействия коррупции, ключевые тенденции, что его характеризуют, требуют переосмысления с учетом трехлетнего опыта применения обновленного антикоррупционного законодательства и результатов реформирования системы специальных субъектов, реализующих государственную антикоррупционную политику.

С целью усиления противодействия коррупции 14 октября 2014 Верховной Радой Украины принят Закон Украины «О предотвращении коррупции», утверждено Основы государственной антикоррупционной политики в Украине (Антикоррупционную стратегию) на 2014-2017 годы, Законом Украины «О Национальном антикоррупционном бюро Украины» внесены изменения в Уголовный кодекс Украины (далее УК) и Кодекс Украины об административных правонарушениях (далее КоАП), которые вступили в силу 25 января 2015 года. В УК впервые в истории Украины предусмотрен перечень коррупционных преступлений, а лица, их совершивших, подпадают под действие ряда уголовно-правовых ограничений и запретов.

Такие лица не могут быть освобождены от уголовной ответственности в связи с деятельным раскаянием (ст. 45 УК), в связи с примирением виновного с потерпевшим (ст. 46 УК), в связи с передачей на поруки (ст. 47 УК), в связи с изменением обстановки (ст. 48 УК), им не может быть назначено наказание более мягкое, чем предусмотрено законом (ст. 69 УК), суд не вправе освободить их от наказания в связи с утратой общественной опасности (ч. 4 ст. 74 УК), освободить от отбывания наказания с испытательным сроком (ч. 1 ст. 75, ст. 79 УК) или на основании амнистии (ч. 4 ст. 86 УК). Кроме того, продлены сроки фактического отбывания наказания, назначенного судом за коррупционное преступление, для условно-досрочного освобождения (ст. 81 УК), замены не отбытой части наказания более мягким (ст. 82 УК), помилования (ч. 3 ст. 87 УК), судимость за совершение коррупционного преступления не может быть досрочно снята судом (ч. 2 ст. 91 УК).

Несмотря на такую строгость законодательства об уголовной ответственности, реальное состояние противодействия коррупции существенно отличается от задекларированных постулатов. Так, по результатам изучения информации из Единого реестра судебных решений специалистами общественной организации Transparency International Украина, которые проанализировали около 1000 дел по статье 368 УК («Принятие предложения, обещания или получения неправомерной выгоды должностным лицом») за период с марта 2014 года по февраль 2016 годов, установлено, что только

пятая часть чиновников (19%), которых судили за вымогательство или получение взятки, оказалась за решеткой, 9% подсудимых были оправданы, 38% получили испытательный срок, а 34% преступников были оштрафованы – средняя сумма штрафа едва превысила 20 тыс. грн. [1]

Подобно этому, журналистским проектом «Наши деньги» было проанализировано 819 приговоров судов первой инстанции за период 1 июля 2015 – 30 июня 2016 годов в отношении 952 человек в делах о наиболее распространенных коррупционных преступлениях (ст. 191, 364, 368, 369, 369-2 УК). В частности, 128 человек были осуждены к лишению свободы (53 – на срок более 5 лет), 300 человек освобождены от отбывания наказания с испытательным сроком, еще 25 человек освобождены от отбывания наказания на основании закона Украины об амнистии, и 11 – по другим основаниям, например, по истечению сроков давности [9]. Однако, объективности ради следует учитывать, что значительная часть преступлений из проанализированных выборок как в первом, так и во втором исследовании, были совершены до вступления в силу суровых уголовно-правовых ограничений для коррупционеров.

Свидетельством существенных просчетов в противодействии коррупции являются также результаты многочисленных социологических опросов. Большинство из них нашли свое отражение в национальном докладе по реализации основ антикоррупционной политики в 2016 году, который был одобрен Верховной Радой Украины 24 мая 2017 года во время парламентских слушаний, однако до сих пор официально не обнародован [6]. Обобщая данные указанных исследований, можно сделать вывод, что коррупция остается ключевой внутригосударственной угрозой (ключевой проблемой) для украинского общества, значительная часть населения имеет личный опыт столкновения с проявлениями так называемой бытовой коррупции (медицина, образование, социальные услуги).

Не способствует исправлению такого критического состояния в сфере противодействия коррупции также конкуренция, конфликты между новообразованными антикоррупционными органами и их взаимные обвинения. Здесь стоит упомянуть длительные споры о посредственности между Генеральной прокуратурой Украины и Национальным антикоррупционным бюро Украины, о праве Бюро истребовать у других правоохранительных органов оперативно-розыскные дела и уголовные производства, которое не предусмотрено в Уголовном процессуальном кодексе Украины, и, в конце концов, открытое силовое противостояние специального подразделения Национального бюро с ра-

ботниками Департамента по расследованию особо важных дел в сфере экономики Генеральной прокуратуры Украины, которое имело место в августе 2016 года, проведение этими ведомствами досудебного расследования в уголовных производствах в отношении друг друга.

Указанная негативная тенденция нашла свое продолжение и в отношениях Национального бюро с Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции, уполномоченным лицом которого в итоге составлен протокол о совершении директором Национального бюро административного правонарушения в виде несвоевременного и не в полном объеме предоставления информации, документов на запрос Агентства [3], а Национальным бюро начато уголовное производство по факту служебных злоупотреблений Председателем и членами Агентства.

С момента вступления в силу Закона Украины от 12 ноября 2015 № 794-VIII «О Государственном бюро расследований» прошло более 1,5 года, однако оно до сих пор не создано. Этот орган призван осуществлять досудебное расследование преступлений, совершенных высшими должностными лицами, судьями, работниками правоохранительных органов, лицами, должности которых относятся к категории «А», должностными лицами Национального антикоррупционного бюро Украины, прокурорами Специализированной антикоррупционной прокуратуры. Из-за фактического бездействия Кабинета Министров Украины, на которого была возложена задача создать Государственное бюро расследований, система досудебного расследования до сих пор носит незавершенный характер, является несбалансированной, а начиная с 20 ноября 2017 года следователи органов прокуратуры лишены полномочий начинать досудебное расследование на основании п. 1 Переходных положений Уголовного процессуального кодекса Украины.

Большие надежды в контексте предотвращения коррупции полагались на внедрение системы электронного декларирования. Однако, практическая реализация механизма подачи и проверки деклараций не оправдала ожиданий и имеет характер сплошного разочарования. Печально известные перебои в работе Единого государственного реестра деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления, подтверждаются отдельным решением Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции [5], а отсутствие автоматизированной системы для осуществления логического и арифметического контроля достоверности отраженных в декларациях сведений [4] сводят на нет прогрессивную идею электронного декларирова-

ния как одного из наиболее действенных средств предотвращения коррупции.

Отдельного внимания заслуживает механизм оценки эффективности деятельности антикоррупционных органов. К сожалению, до сих пор не стала предметом широкого обсуждения проблема нахождения Национального бюро за пределами единой системы отчетности органов досудебного расследования. Несмотря на положения ст. 38 УПК Украины, согласно которой подразделение детективов, подразделение внутреннего контроля Национального антикоррупционного бюро Украины отнесены к органам предварительного расследования, статистические данные их работы включаются только в письменный отчет о деятельности Национального бюро, который формируется в соответствии со ст. 26 Закона Украины от 14 октября 2014 года № 1698-VII «О Национальном антикоррупционном бюро Украины». В отличие от других органов досудебного расследования, на указанные подразделения Национального бюро не распространяются требования государственной статистической отчетности по формам № 1-СЛ «О работе органов предварительного расследования» и № 1-СЛМ «Основные показатели работы органов досудебного расследования», что является одним из недостатков информационно-аналитического обеспечения противодействия коррупционной преступности.

Отсутствие объективных данных о реальном состоянии противодействия коррупции в не меньшей степени обусловлена устаревшей системой учета коррупционных правонарушений. Инструкция о порядке учета уголовных и административных коррупционных правонарушений утверждена совместным приказом Генеральной прокуратуры, Министерства внутренних дел, Службы безопасности, Министерства доходов и сборов, Министерства обороны, Государственной судебной администрации Украины от 22 апреля 2013 года № 52/394/172/71/268/60. Однако, ее действие не распространяется на таких специально уполномоченных субъектов в сфере предотвращения коррупции как Национальное агентство по предупреждению коррупции и Национальное антикоррупционное бюро Украины. Поэтому показатели их работы не отражаются в статистической отчетности «О состоянии противодействия коррупции» формы № 1-КОР, что приводит к неполноте указанных в ней сведений, а это единственный специализированный общегосударственный отчет в этой сфере.

До сих пор не приняты необходимые меры для начала функционирования Единого государственного реестра лиц, совершивших коррупционные или связанные с коррупцией правонарушения,



формирование и ведение которого предусмотрено в ст. 59 Закона Украины «О предотвращении коррупции». Зато согласно п. 3 постановления Кабинета Министров Украины от 25 марта 2015 № 171 Министерство юстиции Украины продолжает осуществление полномочий по обеспечению ведения Единого государственного реестра лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

К сожалению, до сих пор законодательно не разграничены полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях, связанных с коррупцией, между Национальным агентством, которое действует исключительно на центральном уровне, и Национальной полицией, уполномоченные подразделения которой представлены на местах. С одной стороны, на основании ст. 255 КУоАП уполномоченные должностные лица органов Национальной полиции имеют право составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с коррупцией, по любой из статей 172-4 – 172-9 КоАП, с другой – все обязательные действия по контролю и полной проверке деклараций вправе осуществлять только уполномоченные лица Национального агентства. Указанное на практике приводит к закрытию судами отдельных дел об административных правонарушениях.

В частности, при рассмотрении дела по ч. 1, 2 ст. 172-7, ч. 2 ст. 172-6 КУоАП Приморским районным судом г. Одессы установлено, что в материалах отсутствуют данные о проведении Национальным агентством соответствующей проверки в отношении лица, привлекаемого к административной ответственности, сообщении Национального агентства о результатах такой проверки Департаменту защиты экономики Национальной полиции Украины и прочее. В связи с этим суд пришел к выводу, что в данном случае проверка своевременности сообщения об изменениях в имущественном состоянии происходила ненадлежащим субъектом и в нарушение п. 2–5 раздела II Порядка проведения контроля и полной проверки декларации лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, утвержденного решением Национального агентства от 10 февраля 2017 года № 56. В постановлении суда о прекращении производства по делу в связи с отсутствием события и состава административного правонарушения указано, что должностное лицо Департамента защиты экономики Национальной полиции Украины, составившее протокол об административном правонарушении по ч. 2 ст. 172-6 КУоАП, осуществив проверку субъекта декларирования, вышло за пределы своих полномочий [8]. Отсутствие полномочий у работников Национальной полиции Укра-

ины по проверке как деклараций, так и сообщений о существенных изменениях в имущественном состоянии субъектов декларирования, констатировано Апелляционным судом Одесской области и в другом деле, что стало основанием для признания всех собранных доказательств недопустимыми [7].

На фоне такой несистемной реализации государственной политики в сфере противодействия преступности набирает обороты деятельность так называемых частных антикоррупционеров и различных общественных объединений, провозглашающих борьбу с коррупцией якобы своей первоначальной задачей. Нередко такая деятельность не имеет ничего общего с реальным противодействием коррупции, в основном служит лишь официальным прикрытием для незаконного давления на субъектов хозяйствования с целью личного обогащения, иногда даже с использованием связей в правоохранительных органах, а гарантии государственной защиты обличителей, предусмотренные в обновленном антикоррупционном законодательстве, используются для ухода от ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение служебных обязанностей.

В подтверждение указанных положений можно привести конкретные ситуации. Например, в ходе проведения служебного расследования в отношении прокурора местной прокуратуры установлено, что правоохранительными органами Одесской области на основании заявлений руководителя общественной организации «Специальное бюро по борьбе с экономической преступностью и коррупцией Украины», который ранее занимал должность прокурора прокуратуры Малиновского района г. Одессы и поддерживает тесные связи с работниками органов прокуратуры области, при отсутствии признаков преступлений начато уголовное производство, направленные на создание препятствий в деятельности субъектов хозяйствования с целью дальнейшего оказания на них давления [10].

Прокуратурой Винницкой области совместно с работниками Управления Службы безопасности Украины в Винницкой области разоблачен и задержан бывший начальник одного из межрайонных отделов Службы безопасности, а в дальнейшем руководитель государственного предприятия и по совместительству заместитель начальника отдела общественной организации «Всеукраинская специальная коллегия по борьбе с коррупцией и организованной преступностью», который требовал у гражданина Молдовы, временно проживающего в Украине, средства в сумме 150 тыс. грн. за решение вопроса о не привлечении последнего к установленной законодательством ответственности за совершение незаконной хозяйственной деятельнос-

ти, связанной с приобретением, изготовлением и реализацией алкогольных напитков (подакцизных товаров) [2].

Подытоживая изложенное, можно сформулировать ряд общих выводов, характеризующих состояние противодействия коррупции в Украине на современном этапе. Несмотря на достаточную строгость санкций за нарушение антикоррупционного законодательства, существенные уголовно-правовые ограничения для коррупционеров, их практическая реализация не достигает уровня, необходимого и достаточного для предотвращения новых коррупционных проявлений. Государственная политика в сфере противодействия коррупции не имеет системного характера, осуществляется спорадически. Деятельность специально уполномоченных субъектов в этой сфере не скоординирована между собой, отсутствует эффективное взаимодействие, направленное на достижение общей цели – уменьшение уровня коррумпированности общества и публичного сектора. Зато имеют место конфликты как внутри этих ведомств, так и между ними самими, что напоминает борьбу за звание «лучший антикоррупционер». Создание еще одного органа специальной юрисдикции – Высшего антикоррупционного суда, что предусмотрено Законом Украины от 2 июня 2016 № 1402-VIII «О судостроительстве и статусе судей», в указанных условиях не даст ожидаемого результата без проведения системной реформы государственного механизма противодействия коррупции.

Список использованных источников:

1. Fines for bribery are smaller than the bribes, and only one fifth of corrupt officials are in prison // Transparency International Ukraine. <https://ti-ukraine.org/en/infographics/fines-for-bribery-are-smaller-than-the-bribes-and-only-one-fifth-of-corrupt-officials-are-in-prison/> (Посетил 15.11.2017)
2. В Винницкой области за мошеннические действия задержан «борец с коррупцией» // Официальный веб-портал Генеральной прокуратуры Украины. http://www.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=194730 (Посетил 11.10.2017)
3. Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции направило в суд протокол об административном правонарушении в отношении Директора НАБУ Артема Сытника // Официальный веб-сайт Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. <https://nazk.gov.ua/news/nazk-naprawylo-do-sudu-protokol-pro-administratyvne-pravoporushennya-shchododyrektora-nabu> (Посетил 16.11.2017)
4. Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции приняло от ПРООН программное обеспечение подсистемы контроля и проверки системы электронного декларирования Украины // Официальный веб-сайт Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции. <https://nazk.gov.ua/news/nazk-pryunyalo-vid-proon-programne-zabezpechennya-pidsystemy-kontrolyu-ta-perevirky-systemy> (Посетил 15.11.2017)
5. Об определении периодов, в течение которых наблюдались перебои в работе информационно-телекоммуникационной системы «Единый государственный реестр деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления»: решение Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции от 8 июня 2017 № 224. <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-vyznachyly-periody-nenalezhnogo-funkcionuvannya-reyestru> (Посетил 16.11.2017)
6. Об утверждении и публикации ежегодного национального доклада по реализации основ антикоррупционной политики в 2016 году: проект постановления Верховной Рады Украины от 8 июня 2017 года № 6557. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61979 (Посетил 15.11.2017)
7. Постановление Апелляционного суда Одесской области от 15 августа 2017 года в деле № 522/9502/17 // Единый государственный реестр судебных решений. <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69088526> (Посетил 16.01.2018)
8. Постановление Приморского районного суда г. Одессы от 25 мая 2017 года в деле № 522/8025/17 // Единый государственный реестр судебных решений. <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66963388> (Посетил 11.12.2017)
9. Прокуроры и коррупционеры: годовой срез // «Наши деньги». <http://nashigroshi.org/2016/09/01/prokurory-i-koruptsionery-richnyj-zriz/> (Посетил 12.12.2017)
10. Решение квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров от 8 ноября 2017 № 257дп-17 // Официальный веб-сайт квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров. http://www.kdkp.gov.ua/ua/commission_decision.html?_m=publications&_t=rec&id=753 (Посетил 11.12.2017)

