

Р. Ю. Половинкіна

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії, історії держави і права та міжнародного права
Класичного приватного університету

ЕТАПІЗАЦІЯ ТА ПЕРІОДИЗАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено комплексному історико-правовому аналізу антикорупційного законодавства в Україні. Автором сформовано та обґрунтовано етапізацію та періодизацію антикорупційного законодавства в Україні, проаналізовано нормативно-правові акти у визначених хронологічних рамках. З'ясовано позитивні та негативні кроки у формуванні антикорупційного законодавства. Наведено головні доктрини і наукові позиції та проведено аналіз внутрішньодержавного та міжнародного законодавства. Розглянуто критерії класифікації становлення та розвитку антикорупційного законодавства України.

З'ясовано, що на першому етапі основними законодавчими заходами подолання корупції були програми, плани, концепції, стратегії. Виявлено критичне ставлення влади до першого спеціального закону у сфері боротьби з корупцією. Визначено роль міжнародних антикорупційних актів, які стали частиною національного законодавства. Автором наведені приклади зацікавленості України в міжнародному співробітництві. Окреслено заміну парадигми з репресивних методів на превенційну роботу із залученням відповідних інститутів громадянського суспільства.

Розглянуто межі і компетенцію органів державної влади у сфері боротьби з корупцією. Автором здійснено аналіз повноважень Національного агентства з питань корупції, Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань та Вищого антикорупційного суду. Окреслено, що Національне агентство з питань корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики. З'ясовано, що найважливішим нормативно-правовим актом із точки зору формування засад діяльності держави в антикорупційній сфері стала Антикорупційна стратегія на 2014–2017 рр. Перенесено класичні гілки влади на антикорупційні інституції. Запропонована автором модель може бути використана для подальших наукових розроблень у сфері державного будівництва.

Ключові слова: корупція, бюро, суд, закон, антикорупційне законодавство, правопорушення, злочин, агентство.

Постановка проблеми. Кабінет Міністрів України схвалив проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 рр.» [1], який зареєстровано Верховною радою України 26.04.2018 р. за № 8324. Однак до цього часу закон не набув чинності. У Пояснювальній записці до проекту вищезгаданого Закону зазначено, що законопроект спрямований на досягнення забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення правового регулювання питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі.

Для створення дієвої правової бази необхідно враховувати багато чинників, одним із яких є історичне минуле, в тому числі нормативно-правові акти, які втратили чинність. Слідуючи за думкою І. Гамана, варто зазначити, що в Україні корупція виникла не на порожньому місці – вона не з'явилась раптом із набуттям нашою державою незалежності, а є результатом історичного розвитку суспільства та держави. Проте на сучасному етапі рівень її поширення набув небаченого розмаху та впливу на політичні, економічні й інші соціальні процеси [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для сучасної науки особливої актуальності набуває проблема дослідження інструментарію боротьби з корупцією, що привертає увагу

багатьох дослідників та правників, зокрема В. Алшилера, К. Берднікова, О. Бусола, М. Буроменського, С. Васильєва, А. Візіра, П. Гамана, Л. Горган, М. Данількевича, А. Домбругова, Г. Душейка, Н. Задирака, М. Камлика, А. Кладченко, А. Комарова, А. Мацка, С. Петрашка, Н. Пронюка, С. Роуз-Аккармана, С. Стеценка, О. Ткаченка, І. Нуруллаєва, М. Хаттера, І. Яцківа та інших. Водночас багато питань, що стосуються історико-теоретичного аналізу антикорупційного законодавства, залишаються спірними та потребують додаткового дослідження.

Мета статті – сформулювати та обґрунтувати періодизацію антикорупційного законодавства в Україні, проаналізувати нормативно-правові акти у визначених етапах, окреслити позитивні та негативні кроки у формуванні антикорупційного законодавства.

Виклад основного матеріалу. В українській правовій думці існують різні підходи до класифікації етапів становлення та розвитку антикорупційного законодавства України. А. Кладченко використовує загальноприйнятий підхід та пов'язує прийняття того чи іншого нормативно-правового акта із затвердженням Конституції України та розвитку конституційного процесу. Науковець у дисертації «Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження» виділяє такі етапи:

1. Доконституційний етап становлення антикорупційного законодавства України (1991–1996 рр.).

2. Конституційний етап становлення антикорупційного законодавства України (1996–2004 рр.).

3. Реформаційний (сучасний) етап еволюції антикорупційного законодавства (2005 р. – по даний час) [3]. Однак вищезазначена класифікація розкриває теоретико-правовий підхід для аналізу антикорупційного законодавства, нівелюючи при цьому історико-правовий метод.

Інший підхід до виокремлення етапів у боротьбі з корупцією в Україні запропонований О. Горганом у науковій статті «Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні»:

1) перший період (1991 р. – перша половина 1994 р.);

2) другий період – «лобова атака» на корупцію (друге півріччя 1994-го – 1995 рр.);

3) третій період – координація зусиль проти корупції (1995–2000 рр.);

4) четвертий період – псевдопротидія корупції (2001–2005 рр.);

5) п'ятий період – значна активізація боротьби з корупцією (2005–2010 рр.);

6) шостий період (2010–2014 рр.) – масове поширення корупції та імітація антикорупційних реформ;

7) сьомий період (з лютого 2014 р.) [4].

Вищезазначені хронологічні етапи боротьби з корупцією є деталізованими, розкривають історичні аспекти прийняття антикорупційних актів, однак Л. Горган значну увагу приділяє політичній ситуації в країні та пов'язує реформування правової системи та правоохоронних органів із діяльністю Президентів України. Такий підхід висвітлює лише один бік проблеми, в той час як необхідно враховувати й інші фактори (економічні, соціальні, зовнішньополітичні та ін.), які впливають на рівень корумпованості держави.

Для системного та об'єктивного історико-правового дослідження антикорупційного законодавства автором запропоновані відповідні етапізація та періодизація:

1. Загальний (пострадянський, 1991–1995 рр.) етап.

2. Спеціальний (1995–2006 рр.) етап.

3. Етап емпліментації норм міжнародного права (2006–2014 рр.).

4. Сучасний (інституційний, 2014 р. – по даний час) етап.

Роблячи аналіз першого – загального етапу, варто погодитись із думкою І. Гамана про те, що з початку 1990 рр. уряд України вживав заходи з розроблення стратегії подолання корупції в країні, приймалися відповідні документи у формі державних програм, планів, концепцій тощо. Але антикорупційне законодавство проголошувало декларативні гасла й передбачало за них санкції, які не могли служити заходом стимулювання вчинення злочинів потенційними корупціонерами [2].

Однак законодавчі способи боротьби з корупцією все ж мали місце, одним із них став Кримінальний кодекс України від 01.04.1961 р. [5] (із відповідними змінами та доповненнями), главою VII якого (ст.ст. 164–172) передбачалась кримінальна відповідальність за посадові злочини, в тому числі за дачу (ст. 170) та одержання (ст. 168) хабаря, Укази Президента України «Питання боротьби з корупцією та іншими злочинами у сфері економіки» від 27.08.1994 р. та «Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю» від 21.07.1994 р.

Наступний етап дослідження антикорупційного законодавства доцільно пов'язати з прийняттям спеціального нормативно-правового акта, а саме Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 16.11.1995 р. Вперше на законодавчому рівні надано визначення «корупції», під якою розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [6]. Також відповідно до цього закону передбачалась адміністративна відповідальність за корупційні діяння, визначено коло органів, які ведуть боротьбу з корупцією, та суб'єктів відповідальності.

Слід зауважити, що в Указі Президента України «Про національну програму боротьби з корупцією» від 10.04.1997 р. [7] зазначається про «дієвість» вищезазначеного Закону, поза тим наводиться перелік проблемних моментів у діяльності органів державної влади, що сприяють розповсюдженню корупції.

Здійснюючи спробу обґрунтування запропонованої періодизації, варто зазначити, що наступним кроком у боротьбі з корупцією стало подання до Верховної ради України, у 2006 р., пакету законопроектів, який включав у себе законодавчі зміни щодо ратифікації міжнародних антикорупційних актів (Конвенція ООН проти корупції, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією і Додатковий протокол до цієї Конвенції, Цивільна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією). Розгляд приєднання до вищезазначених угод завершився лише в 2010 р., оскільки чинні на той час норми не відповідали стандартам та потребували змін. Результатом цього процесу на національному рівні стало прийняття Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 01.07.2011 р.

Слідуючи за думкою Н. Задирака та К. Бердінова, варто підкреслити, що головною особливістю Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 01.07.2011 р. є заміна виключно репресивних методів роботи на загальноновизнану у світі антикорупційно спрямовану превентивну роботу із залученням відповідних інститутів громадянського суспільства і, вже потім, застосування репресивної складової частини протидії корупції [8].

Під час дослідження третього періоду слід зауважити, що Україна з іншими країнами-учас-

ницями займалась схваленням Стамбульського плану дій із боротьби з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного та соціального розвитку (*прим.* – у 2003 р.), наша держава стала членом Групи держав проти корупції (*прим.* – з 01.01.2006 р.), взяла участь у зовнішньополітичній ініціативі держав – членів Європейського Союзу «Східне партнерство» (*прим.* – започатковано у 2009 р.). Наведені приклади зацікавленості України в міжнародному співробітництві свідчили про прагнення змінити антикорупційне законодавство та розпочати реформування системи державних органів.

Формування інституційного етапу доцільно пов'язати із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. Нормами цього акта передбачено створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) – центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики [9]. До повноважень НАЗК входить: проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції, розроблення проектів Антикорупційної стратегії, забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

Так, досліджуючи діяльність державних інституцій у сфері боротьби з корупцією, необхідно звернутись до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р. [10], яким передбачено створення та діяльність нового антикорупційного правоохоронного органу. До його функцій належать: попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, а також запобігання вчиненню нових. Вичерпний перелік повноважень НАБУ закріплений у ст. 17 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., серед яких варто відзначити право заводити оперативно-розшукові справи та витребувати документи та інформацію для проведення слідчих дій. Зокрема, в науковий та практичний обіг було введено поняття «детектив» (ст. 10).

Слід зазначити, що на підставі Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.

внесені зміни до Кримінального кодексу України (надалі – КК України) (розділ XVII) та Кодексу про адміністративні правопорушення (надалі – КпАП) (глава 13-А). Законодавець розширив коло осіб суб'єктів відповідальності, а саме в статтях про зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 364-1 КК України), зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст. 365-2 КК України), декларування недостовірної інформації (ст. 366-1 КК України), порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КпАП) та ін.

Найважливішим нормативно-правовим актом із точки зору формування засад діяльності держави в антикорупційній сфері став Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.». Вперше за історію України такий документ затверджено у вигляді Закону, адже попередня практика (1997–2013 рр.) полягала в тому, що подібні програмні документи затверджувалися на рівні підзаконного акта у вигляді Указу Президента [11].

За своєю структурою текст Антикорупційної стратегії, який є складовою частиною Закону, поділяється на такі розділи: 1) формування та реалізація державної антикорупційної політики; 2) запобігання корупції; 3) покарання за корупцію; 4) формування негативного ставлення до корупції; 5) оцінка результатів та механізм реалізації Антикорупційної стратегії [11].

Подальше реформування законодавства сприяло створенню Державного бюро розслідування (надалі – ДБР) – центрального органу виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність із метою запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції. ДБР вирішує завдання із запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування: 1) злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, особами, посади яких віднесено до першої – третьої категорій посад державної служби, суддями та працівниками правоохоронних органів, крім випадків, коли ці злочини віднесено до підслідності детективів Національного антикорупційного бюро України; 2) злочинів, вчинених службовими особами Національного антикорупційного бюро України, заступником Генерального

прокурора – керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури або іншими прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; 3) злочинів проти встановленого порядку несення військової служби (військових злочинів), окрім злочинів, передбачених статтею 422 Кримінального кодексу України [12].

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок про те, що ДБР здійснює функції спеціального правоохоронного органу, оскільки до його компетенції відноситься проведення розслідування по відношенню до вичерпного переліку осіб, які вчинили злочини у сфері службової діяльності. Позитивним кроком у боротьбі з корупцією є те, що заяви про скоєння правопорушення можливо подавати через веб-сайт, гарячу лінію та іншими засобами електронного зв'язку, що забезпечує анонімність потерпілої особи.

У контексті поглибленого емпіричного дослідження варто виділити діяльність Вищого антикорупційного суду України (надалі – суд), створення якого було передбачено Законом України «Про Вищий антикорупційний суд» від 07.06.2018 р. Завданням суду є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні [13].

Умовно вищезазначені органи державної влади у сфері боротьби з корупцією доцільно співвіднести з гілками влади, що є новаторським підходом і дещо змінює класичне бачення. Законодавчу гілку влади представляє Національне агентство з питань запобігання корупції, оскільки завданням цього органу є створення державної політики та антикорупційної стратегії. Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань – виконавча гілка влади, оскільки є спеціальними правоохоронними органами. Вищий антикорупційний суд – судова гілка влади. Запропонована модель може бути використана для подальших наукових розроблень у сфері державного будівництва.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи результати проведеного дослідження, слід відмітити, що першому етапу притаманні декларативні заходи боротьби з корупцією, які

відображались у формі державних програм, планів, концепцій, стратегій. Наступний етап (*прим.* – спеціальний) ознаменувався прийняттям спеціального Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 16.11.1995 р., що стало підтвердженням неефективності попередніх методів. Адаптація міжнародного права (*прим.* – етап емпліментації норм міжнародного права) мала позитивну динаміку в боротьбі з корупцією, оскільки його норми зобов'язували держав-учасниць у своєму внутрішньому законодавстві створити дієві правові засоби захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних діянь. Створення якісно нових органів державної влади зі спеціальними повноваженнями (*прим.* – інституційний етап) підтверджує прагнення нашої держави до вироблення чіткої політики щодо подолання хабарництва.

Список використаної літератури:

1. Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки : Проект Закону України від 26.04.2018 р. № 8324. Дата оновлення: 26.04.2018. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942 (дата звернення: 23.08.2019).
2. Гаман П.І. Антикорупційна державна політика: проблеми та перспективи розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*, 2018. № 10. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/10_2018/3.pdf (дата звернення: 12.08.2019).
3. Кладченко О. Становлення та розвиток сучасного антикорупційного законодавства України: теоретико-правове дослідження : дис. на здобут. ступеня к.ю.н. за спец. 12.00.01 ; Приватний вищий навчальний заклад «Університет Короля Данила». Івано-Франківськ, 2018. URL : https://iful.edu.ua/wp-content/uploads/2018/09/dysertatsiya_Kladchenko.pdf (дата звернення: 12.08.2019).
4. Горган О.Л. Історичні аспекти боротьби з корупцією в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С. 277–280. URL : http://www.pap.in.ua/2_2015/84.pdf (дата звернення: 12.08.2019).
5. Кримінальний кодекс України : Закон ВР УРСР від 28.12.1960 р. Дата оновлення: 17.05.2001. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KD0006.html (дата звернення: 14.08.2019).
6. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. Дата оновлення: 01.12.2006. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#o3> (дата звернення: 11.08.2019).
7. Про національну програму боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10.04.1997 р. № 319/97. Дата оновлення: 10.04.1997. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319/97> (дата звернення: 11.08.2019).
8. Задирака Н.Ю. Бердніков К.В. Шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 274–277.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 49. Дата оновлення: 16.07.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 11.08.2019).
10. Про Національне антикорупційне бюро : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. Дата оновлення: 05.06.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 11.08.2019).
11. Щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2017 році : Національна доповідь Національного агентства з питань запобігання корупції від 28.12.2017 р. Дата оновлення: 28.12.2017. URL : <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/06/Natsdopovid-2017.pdf> (дата звернення: 11.08.2019).
12. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2005 р. № 794-VIII. Дата оновлення: 22.05.2019. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 11.08.2019).
13. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. Дата оновлення: 07.06.2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19> (дата звернення: 17.08.2019).

Polovynkina R. Yu. Etapization and periodization of anti-corruption legislation in Ukraine

The article is devoted to a comprehensive historical and legal analysis of anti-corruption legislation in Ukraine. The author formed and substantiated the periodization of anti-corruption legislation in Ukraine, analyzed the legal acts during the certain stages. Have been identified the positive and negative steps in the formation of anti-corruption legislation. Made the analyses of the main doctrines and scientific positions as a domestic and international legislation. Formed and considered the criteria of classification of formation and development of anti-corruption legislation of Ukraine.

It was found that in the first stage, the main legislative measures to combat corruption were programs, plans, concepts, strategies. The critical attitude of the authorities to the first special law in the field of fight against corruption was revealed. The role of international anti-corruption acts, which became a part of national legislation, is determined. The author gives examples of Ukraine's interest in international cooperation. Identified that, the paradigm shift from the using the

exclusively repressive methods to the prevention work with involvement of relevant civil society institutions.

The article is examined the limits and competence of the state authorities in the sphere of combating corruption. The author analyzed the powers of the National Anti-Corruption Agency, the National Anti-Corruption Bureau, the State Bureau of Investigation and the High Anti-Corruption Court. It is stated that the National Agency for Corruption is a central executive body with a special status, which ensures the formation and implementation of the state anti-corruption policy. It has been found out that the most important normative legal act, from the point of view of forming the foundations of the activity of the state in the anti-corruption sphere, was the Anti-corruption strategy for 2014–2017. Classical branches of power were transferred to anti-corruption institutions. The model proposed by the author can be used for further scientific developments in the field of state construction.

Key words: *corruption, bureau, court, law, anti-corruption legislation, offense, crime, agency.*