

Снежана Луговая,  
доцент кафедры юридических наук,  
доцент кафедры уголовного права и криминологии юридического факультета  
Национального университета имени Тараса Шевченко (Киев, Украина)

## ЭЛЕМЕНТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ОРГАНОВ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В УКРАИНЕ (НАЦИОНАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ И БЮРО ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ)

Международные стандарты определяют основные минимально необходимые элементы специализированных антикоррупционных институтов. Такими признаками являются: независимость и автономия, наличие специально подготовленных и квалифицированных сотрудников, обеспечение адекватными полномочиями и ресурсами.

Таким образом, международные стандарты не предусматривают ни порядка создания и организации работы специализированного антикоррупционного органа, ни универсальной или максимально эффективной модели такого органа. С этой точки зрения можно сказать, что положение международного стандарта, которое относится к институциональной базе в сфере предупреждения и искоренения коррупции, определены менее чётко, чем, например, положения, касающиеся составов коррупционных правонарушений, таких как взятничество и правонарушения, связанные с торговлей влиянием либо злоупотреблением властью в определённом положении.

Международные конвенции определяют основные принципы и критерии ответственности с которыми должны быть созданы специализированные органы по борьбе с коррупцией. Кроме того, международные механизмы мониторинга в сфере борьбы с коррупцией наработали большой опыт оценок и рекомендаций, которые представляют полезные примеры наилучшей международной практики в этой области<sup>1</sup>.

**Основные антикоррупционные функции.** Международные документы определяют также основные функции в области борьбы с коррупцией: расследование и уголовное преследование; предупреждение, просветительская работа; координация; мониторинг; исследование и анализ. Этим функциям соответствуют такие задания: получение и рассмотрение жалоб; сбор данных, которые касаются коррупции, их анализ и проведение расследования; применения административных санкций и уголовное преследование; предоставление консультаций по вопросам этики; международное сотрудничество. В Украине в соответствии с Законом Украины "Об организационных основах противодействия коррупции" эти функции возложены на два специализированных органа – Национальное агентство по борьбе с коррупцией и Бюро по борьбе с коррупцией.

Полномочия по проведению расследования и уголовного преследования являются основным механизмом применения законов по борьбе с коррупцией, прежде всего в уголовно-правовой сфере. Это задание, как правило, выполняют специализированные учреждения в рамках существующих правоохранительных органов. Основная сложность с распределением полномочий в сфере борьбы с коррупцией между правоохранительными органами состоит в определении их конкретной (материальной) юрисдикции (преступления, которые подпадают под их компетенцию). Необходимо устранять конфликт юрисдикции и обеспечивать эффективное сотрудничество и обмен информацией между правоохранительными и специальными органами.

Основная проблема состоит в том, что "коррупция" не является в прямом понимании термином уголовного права. В Уголовном кодексе Украины нет статьи, которая предусматривала именно ответственность за коррупцию.

В проекте вышеупомянутого Закона Украины **коррупция** определяется как "противоправное использование государственных должностным лицом полномочий и связанных с этим возможностей, с целью незаконного получения благ для себя, иных лиц, и соответственно неправомерное обещание, предложение и предоставление таких благ".

По нашему мнению, такое определение является слишком неконкретным, что безусловно, затрудняет процесс доказывания совершения коррупционного деяния.

В этом же Проекте приводятся признаки коррупционного деяния:

1. незаконное получение государственным должностным лицом, в связи с исполнением своих полномочий материальных благ, услуг, льгот или иных преимуществ, в том числе принятие предметов и услуг путём занижения их стоимости;
2. получение государственным должностным лицом, в связи с выполнением своих полномочий кредитов, покупка ценных бумаг, недвижимости или иных

го имущества с использованием при этом льгот преимуществ, не предусмотренных в законодательством.

Любому юристу понятно, что в первом случае речь идет не о чем другом, как о получении взятки, а во втором пункте сделаны попытки обозначить признаки именно коррупционного деяния.

Именно по этому для определения конкретной юрисдикции правоохранительных и специализированных органов этот термин "коррупция" необходимо уточнить, определить его состав, перечислить конкретные составы преступления, которые следует отнести к компетенции конкретных органов, также преступления как пассивное или активное взяточничество, злоупотребление властью, злоупотребление властью. Однако, эти деяния часто совершаются вместе с иными финансовыми и экономическими преступлениями, либо совершаются организованными преступными группировками. Во многих странах организованной преступностью, а также преступлениями в экономической и финансовой сфере занимаются иные специализированные подразделения правоохранительных органов.

Для решения этой проблемы в отдельных странах специализированные органы по борьбе с коррупцией объединяются со специализированными подразделениями по борьбе с организованной преступностью. Такой подход может иметь свои недостатки и привести к снижению приоритетности борьбы с коррупцией в более широком контексте борьбы с экономическими преступлениями и организованной преступностью.

Следует отметить, что в проекте Закона Украины "О правовых основах противодействия коррупции" сделана попытка определить признаки коррупционных деяний, которые относятся к компетенции именно Бюро по борьбе с коррупцией: размер нанесённого коррупционным деянием вреда должно превышать 10 000 €, а если речь идет о получении взятки (коррупционное деяние в форме взятки), то её размер должен превышать 10 000 €. Кроме того, Бюро расследует коррупционные деяния, совершенные конкретными субъектами. Это лица, занимающие высшие должности в стране, их перечень и расширенному толкованию не подлежит.

Будет один важный вопрос – должны ли специализированные органы по противодействию коррупции иметь обязательную юрисдикцию. Как свидетельствует международный опыт, обязательная юрисдикция приводит к тому, что эти органы перегружены делами, особенно малозначительными. Одним из решений может быть ограничение юрисдикции специализированного органа только преступлениями особой общественной значимости и преступления, совершенные должностными лицами высокого уровня. В этом случае в законе должны быть четко предусмотрены основания отбора для рассмотрения специализированным органом, что разрешило бы с одной стороны, избежать субъективного подхода в этом вопросе, а с другой стороны предотвратило бы конфликт юрисдикции.

Как мы видим, Украине по этому вопросу пошли именно таким путём, чётко определив компетенцию такого специализированного органа как Бюро по борьбе с коррупцией.

Ещё два вопроса могут возникнуть в связи с определением юрисдикции специализированного антикоррупционного органа – это степень свободы, которую имеет этот орган при принятии дел к своему производству, и вопросы ретроспективных дел (рассмотрение преступных деяний, совершенных до создания такого органа). Во многих странах, включая страны с переходной экономикой Восточной Европы, специализированные институты организовались после смены правительства, которое пришло к власти именно на волне борьбы с коррупцией. В результате, ожидания общества и новой власти, как правило, связаны не только с обеспечением качественного публичного управления новой администрацией, но и преследованием злоупотреблений, допущенных предыдущим правительством. Но какими бы правомерными не были такие ожидания, ретроспективный подход таит в себе два важных опасных момента – новый орган, только начавший свою деятельность может получить негативный имидж проведения политических преследований (даже в случае, если такие обвинения безосновательны), и вторая опасность состоит в том, что орган будет тратить большую часть ресурсов на преследование преступлений, совершенных в прошлом и в будущем. Поэтому, юрисдикция должна, насколько это, возможно, ориентироваться на будущее. Её ретроспективный аспект должен быть сведен только к наиболее серьёзным и чётко определённым делам.

Что касается украинского законодательства, то в нашей стране чётко действует принцип, в соответствии с которым Закон обратной силы не имеет. Исключение делается только относительно уголовных законов, смягчающих ответственность лица, совершившего преступление. Но, думается, что относительно коррупционных деяний, учитывая то, как их признаки определены в проекте Закона, вопрос о ретроспективной ответственности вряд ли возникнет.

Prof. Sofiia Y. Lykhova

Faculty of Law of the National Taras Shevchenko University of Kyiv, Ukraine

### Summary

This research paper is dedicated to studying questions about accordance of the Ukrainian anti-corruption laws to international rules and standards in the field of creation of specialized agencies fighting against corruption.

In Ukraine we have two examples of such specialized agencies. The first one is the National agency for the counteraction against corruption. The most part of its activity is aimed at prevention and fighting corruption. The second specialized agency is the Bureau of fighting corruption. This is the very agency whose competence is to investigate corruption crimes.

Furthermore, this research paper concludes that the concept of "corruption" is connected with committing other criminal offences which are investigated by specialized subdivisions of law-enforcement authorities. Such authorities investigate the activity of organized criminal groups and practice fighting economic crimes. In order to avoid the conflict of jurisdictions in the draft law of Ukraine "Concerning organizational principles of counteraction against corruption", the attributes of corruption actions, which are under jurisdiction of the Bureau of fighting corruption, are well-defined.

Проф. Софија И. Ликова

Правни факултет Националног Универзитета Тарас Шевченко у Кијеву

### Приказ

Овај истраживачки рад је посвећен студији питања усаглашености украјинског анти-корупцијског законодавства са међународним правилима и стандардима у области стварања специјализованих агенција за борбу против корупције.

У Украјини имамо два примера таквих агенција. Прва је Национална агенција за борбу против корупције. Највећи део њених активности је усмерен ка превенцији и борби против корупције. Друга специјализована агенција је Служба за борбу против корупције. Надлежност ове агенције је да истражује кривична дела корупције.

Дакле, закључак овог истраживачког рада је да је концепт "корупције" повезан са извршењем других кривичних дела која истражују специјализовани одсеци државних власти. Те власти истражују активности организованих криминалних група и боре се против привредног криминала. Да би се избегао сукоб надлежности, у предлогу Закона о организационим принципима борбе против корупције, овлашћења за анти-корупцијске активности, која су у надлежности Службе за борбу против корупције, су добро дефинисана.