

УДК 342.841

С.М. АЛФЬОРОВ, канд. юрид. наук,
Дніпропетровський державний університет вну-
трішніх справ

НЕДОЛІКИ ТА ПЕРЕВАГИ ВИЗНАЧЕННЯ КОРУПЦІЇ В НОВОМУ АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАКОНІ: АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ

Ключові слова: аналіз, антикорупційний закон,
корупція, вдосконалення

В умовах, коли корупція набуває все більшого розмаху на території України, посилюється роль впровадження ефективного механізму протидії та попередження її. Одним із впливових чинників та фундаментом такого механізму є розуміння об'єкту протидії – корупції. Тенденція до усвідомлення факту, що корупція є багатоаспектним соціальним явищем, позитивно вплинула на заходи та кроки законодавця при розробці механізмів подолання корупції в Україні. Разом із тим, практика довела потребу у чіткому та зрозумілому правовому визначенні корупції. Новий антикорупційний Закон України «Про засади запобігання а протидії корупції» надає визначення корупції, а також вносить суттєві зміни в концептуальний підхід до цього поняття, зокрема, усуваючи поняття «корупційні діяння» та вводячи єдиний універсальний термін «корупційні правопорушення», а також залишаючи у визначенні корупції лише її сутнісні ознаки. Саме на аналіз наданого в Законі поняття і спрямована дана наукова робота. Вище викладене обумовлює актуальність, а відсутність глибоких і детальних аналітичних оглядів зазначеного питання – новизну обраного напрямку дослідження. В процесі роботи використано наукові здобутки М.І. Мельника, Є.В. Невмержицького, С.С. Рогульського, О.В. Ткаченка та інших дослідників даної проблеми.

Поняття корупції в новому Законі розкривається як «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до неправомірного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей» [1], при цьому неправомірна вигода визначена як «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав» [1].

Аналіз вказаного визначення вимагає ознайомлення із деякими визначеннями корупції, що надаються в міжнародно-правових актах. Зокрема, у Кодексі поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку, прийнятому 34-ю сесією Генеральної Асамблеї ООН у 1979 році, державам надається право самостійно визначати поняття корупції, разом із тим відзначаючи, що в загальному смислі корупція представляє собою: «скоєння або нескоєння дії при виконанні обов'язків або з причин цих обов'язків у результаті одержання подарунків, що приймаються або вимагаються, обіцянок або стимулів кожного разу, коли має місце така діяльність або бездіяльність» [2, с.5–12]. У Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, ратифікованою Україною в 2005 році, корупцію визначено як «прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи» [3]. Палермська конвенція ООН

проти транснаціональної організованої злочинності, прийнята у 2000 році, характеризує корупцію наступним чином: 1) пропозиція чи надання, вимагання або прийняття якої-небудь неправомірної переваги, у тому числі такої, яка зроблена навмисно; 2) будь-яка неправомірно надана перевага включає в себе як матеріальну вигоду, так і переваги нематеріального характеру; 3) корупційні діяння можуть вчинюватись як особисто, так і через посередників [2].

Детальний аналіз зазначених визначень вказує на наступні відмінності між ними та тим поняттям корупції, яке надано в національному законодавстві.

По-перше, суб'єктом корупційних діянь за українським законодавством виступають службові особи, якщо це стосується використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей, та будь-яка особа (фізична чи юридична), якщо це стосується обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди. В міжнародних актах суб'єктом корупційним діянь може будь-яка особа, яка наділена відповідними обов'язками та можливостями. Зокрема, в жодному із вказаних актів не має посилення на службових осіб.

По-друге, об'єктом корупційних дій виступають за українським антикорупційним законодавством службові повноваження та пов'язані із цим можливості, в той час за міжнародно-правовими нормами це є будь-який обов'язок особи та її поведінка. Відзначимо, що це суттєво розширює коло корупційних правопорушень та зміст корупції, оскільки в такий спосіб передбачається, що до складу корупції входить і зловживання владою, перевищення посадових повноважень, а також законна правомірна поведінка посадової особи, якщо вона зумовлена отриманням якихось переваг або вигод. Не містить вказівки на те, що неправомірною є вигода, яка отримана внаслідок законної поведінки особи, але пов'язана із отриманням якихось пільг та переваг, і визначення неправомірної вигоди, на-

даною в новому антикорупційному Законі України в ст.1. Зокрема, чітко вказано на те, що перелічені об'єкти, які входять до неправомірної вигоди можуть обіцятися, пропонуватися, надаватися або одержуватися безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав. Відтак, не передбачено випадок, коли відповідні пільги, переваги тощо отримуються особою платно, за належною ціною, але без відповідних на те підстав чи з порушенням прав інших осіб. Прикладом, купівля певного об'єкту на законних підставах, за повну ринкову ціну, але поза існуючою чергою, порушуючи права інших осіб. Така ситуація можлива, коли автомобільна компанія за повною реальною ціною продає автомобіль, який завозиться в Україну в обмеженій кількості та на модельний ряд якого існує черга із осіб, що вже оплатили певну частину від загальної суми або зробили перший внесок у випадку кредитованої купівлі, службовій особі за обіцянку/пропозицію від неї використання своїх службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей або використання нею свого службового становища, не ставлячи її в чергу або надаючи їй пріоритет в такій черзі. При цьому очевидним є факт порушення прав та інтересів інших громадян на користь особи, яка є представником держави та користується своїм службовим становищем і пов'язаними із ним можливостями. Аналогічними є випадки придбання квартири службовими особами. Зрозуміло, що в ринкових відносинах приватний сектор сам вправі вирішувати, кому першому надавати послуги, однак цей підхід є вірним лише за умови, коли для прийняття такого рішення службова особа не вчиняла ніяких відповідних дій (обіцяла, пропонувала, як відкрито, так і таким чином, що використання її можливостей у разі необхідності малося на увазі). В протилежній ситуації слід констатувати корупційні дії службової особи та отримання нею неправомірної вигоди.

По-третє, в міжнародних актах серед форм зовнішнього прояву корупції зазначається також і вимагання, на відміну від українського законодавства, де мова йде лише про обіцянку/пропозицію одержання неправомірної вигоди, а також про прийняття обіцянки/пропозиції чи надання неправомірної вигоди. Також міжнародно-правовими нормами відзначено, що дії, які відносяться до корупції можуть вчинятися прямо чи опосередковано, що не враховано українським законодавцем. Зокрема вказівка у другій структурній частині визначення корупції, яка стосується контрагента корупційних правовідносин (тобто особою, яка пропонує, обіцяє або надає неправомірну вигоду службовій особі), за своїм змістом вказує на те, що така вигода може бути адресована не тільки службовій особі, а іншій особі на *вимогу* цієї службової особи. Однак, в реальності практиці відомі випадки, коли сама обіцянка/пропозиція неправомірної вигоди поступає службовій особі від третьої зацікавленої особи, тобто корупційні дії контрагента здійснюються через посередників. Зі змісту нового антикорупційного Закону зрозуміло, що такі посередники мають нести відповідальність за потурання та поширення корупції, чийми руками будуть в подальшому здійснюватися корупційні схеми. Позитивним у визначенні слід відмітити врахування необхідності нести відповідальність і особам, які надають неправомірну вигоду службовим особам. Водночас термін «надання неправомірної вигоди такій особі» для підвищення ефективності протидії корупції слід розуміти розширено: суб'єктом корупційних дій в даному випадку необхідно визнавати не тільки безпосередньо особу, через яку здійснюється надання такої вигоди (посередника), але й особу, яка ініціює та зацікавлена в наданні цієї вигоди і в інтересах якої, власне кажучи, і здійснюється використання службових повноважень.

По-четверте, слід констатувати той факт, що українське законодавство цілком обґрунтовано дещо розширило межі корупційних дій щодо задоволення певного інтересу. Зокрема, якщо в Цивільній конвенції мова йде про те, що корупційні дії вчиняє особа, «що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду», то український законодавець передбачив, що службова особа може вчиняти з метою отримання неправомірної вигоди не тільки для себе, але й для інших осіб. Відтак, дії вчиняти може як особа, яка отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду для себе, так і особа, яка безпосередньо такої вигоди або можливості мати таку вигоду не отримує, але її отримує інша особа, пов'язана із цією особою. При цьому важливим є факт усвідомлення службовою особою отримання третьою особою такої вигоди або можливості її мати. Мова в такому випадку йде про непрямий (опосередкований) інтерес службової особи. Недоліком визначення вважаємо нечітке викладення ступеню зв'язку службової особи із корумпованою службовою особою (прикладом, близькі родичі). В зв'язку із відсутністю прямого посилення на вказаний момент слід вважати, що він не має значення та дії службової особи будуть вважатися корупцією у разі надання неправомірної вигоди будь-якій іншій особі без врахування ступеня та рівня родинних чи дружніх стосунків, окрім випадків, де законодавством прямо передбачено необхідність врахування цього питання.

Безпосередній аналіз змісту визначення поняття корупції свідчить про наступне: 1) визначення складається з двох структурних частин. 2) кожна структурна частина визначає суб'єкта корупційних відносин, об'єктивну сторону правопорушення, вказує на мету корупційних дій. Зокрема, в табличному виді розглядуване визначення має наступний вигляд.

Таблиця- Аналіз змісту поняття корупції

Суб'єкт корупції	Корупційні дії	Мета вчинення корупційних дій	Отримувачі неправомірної вигоди чи можливості її мати
Службова особа	Використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей	Одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди	Службова особа чи інші особи
Інша сторона корупційних відносин (контрагент)	1) обіцянка/пропозиція неправомірної вигоди 2) надання неправомірної вигоди	Схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей	Службова особа або на її вимогу інші фізичні чи юридичні особи

Викладене чітко вказує на нерівноправне становище службової особи та особи, яка намагається схилити її до протиправного використання свого службового становища. Зокрема, якщо дії службової особи визнаються корупційними лише після вчинення конкретних дій щодо використання свої службових повноважень та пов'язаних із ними можливостей, то дії контрагента визнаються корупційними з моменту пропозиції або обіцянки неправомірної вигоди. Зважаючи на те, що саме службова особа представляє певну структуру, то підвищена відповідальність має застосовуватися саме до неї, а не навпаки. Слід відмітити, що віднесення обіцянки/пропозиції неправомірної вигоди службовій особі до корупційних дій контрагента в корупційних відносинах є цілком закономірним з огляду на те, що такі дії визначально посягають на встановлений в державі правопорядок. Разом із тим, розширення змісту об'єктивної сторони для контрагента виглядає виправданим лише у разі закріплення вимагання неправомірної вигоди службовою особою одним з проявів корупційних правопорушень.

Відзначимо, що законодавець робить прогресивні кроки у напрямку протидії корупції, зокрема, Законом України № 1508-VI від 11.06.2009 р. (в останній редакції від

30.12.2009 р.) [4] було внесено ряд змін до КУпАП та КК України в частині розширення форм корупційних правопорушень. Разом із тим, не всі існуючі на сьогодні правопорушення, які містять ознаки корупції, визначені як такі у вказаних законах. Зокрема, не згадуються політичні корупційні дії (лобізм та протекціонізм). Тому, очевидною є необхідність збереження загального поняття корупції на даному етапі протидії їй. Водночас проведений вище аналіз вказує на необхідність його корегування та міжнародних стандартів в цій сфері з урахуванням особливостей прояву корупції в Україні.

Вважаємо, що найбільш доцільним для закріплення в новому антикорупційному Законі України є наступне визначення корупції: «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття/вимагання обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей».

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» : від 11.06.2009 р., № 1506-VI // ВВР України – 2009. – № 45. – Ст. 691.

2. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. Камлик М. І. – К. : Школяр, 1999. – 478 с.

3. Закон України «Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією» : від 16.03.2005 р., № 2476-IV // Урядовий кур'єр. – 21.04.2005.

4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» // ВВР України. – 2009. – № 46. – Ст. 699.

Алфьоров С. М. Недоліки та переваги визначення корупції в новому антикорупційному Законі: аналіз поняття / С. М. Алфьоров // Форум права. – 2011. – № 2. – С. 15–19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11astzap.pdf>

Виконано детальний аналіз наданого в новому антикорупційному Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» поняття корупції. Відзначено переваги та недоліки даного поняття і запропоновано більш доцільне й обгрунтоване розкриття корупції в Закон до введення його в дію з метою підвищення ефективності реалізації механізму протидії корупції.

Алфєров С.Н. Недостатки и преимущества определения коррупции в новом антикоррупционном Законе: анализ понятия

Выполнен детальный анализ представленного в новом антикоррупционном Законе Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» понятия коррупции. Отмечены преимущества и недостатки данного понятия и предложено более целесообразное и обоснованное раскрытие коррупции в Закон до введения его в действие с целью повышения эффективности реализации механизма противодействия коррупции.

Alfyorov S.N. Lacks and Advantages of Definition of Corruption in the New Anticorruption Law: the Concept Analysis

The detailed analysis presented in the new anticorruption Law of Ukraine «About bases of prevention and corruption counteraction» concepts of corruption is made. Advantages and lacks of the given concept are noted and more expedient and well-founded disclosing of corruption in the Law before its introduction in action for the purpose of increase of efficiency of realization of the mechanism of counteraction of corruption is offered.