

3. Бодров А. В. Неурядові організації як індикатор розвитку громадянського суспільства / А. В. Бодров // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – Ч. 1. – С. 1–10.
4. Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>.
5. Гегель Г. Ф. В. Наука логика / Г. Ф. В. Гегель. – М. : [б. и.], 1998. – 245 с.
6. Законотворча діяльність : слов. термінів і понять / за ред. акад. НАН України В. М. Литвина. – К. : Парлам. вид-во, 2004. – 344 с.
7. Немчинов І. Лобіювання як форма діалогу з владою // Контекст. – 2002. – № 2. – С. 9–12.
8. Пожидаєв Є. О. Неурядові організації у суспільно-політичному житті України: межі участі та пріоритети діяльності / Є. О. Пожидаєв // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 4 (5). – С. 19–26.
9. Президенты, которые изменили свои страны и добровольно ушли. Вацлав Гавел. – Режим доступу : aktiv.com.ua <http://www.forbes.ru>.
10. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам – членам стосовно правового статусу неурядових організацій у Європі № СМ / Rec (2007) 14: прийнято Комітетом Міністрів 10 жовтня 2007 р. на 1006-му засіданні заступників Міністрів. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules>.
11. Соціолого-педагогічний словник / за ред. В. В. Радула. – К. : Екс Об, 2004. – 304 с.
12. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М. Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В. А. Головенько, Ю. М. Галустян та ін. – К. : Укр. ін-т соц. досліджень, 2001. – 173 с.
13. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства : [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – 248 с.

Надійшла до редколегії 13.11.2012 р.

УДК 35.351

I. С. БАЧИНСЬКА

СУБ'ЄКТИ КОРУПЦІЇ – ЕВОЛЮЦІЯ ВИЗНАЧЕНЬ

Викладено аналіз законодавчого визначення терміну “суб’єкти корупції” та соціально-правових наслідків такого тлумачення. Розглянуто можливість використання досвіду провідних учених, а також наукового доктринального розуміння поняття “суб’єкти корупції” для представлення сьогоднішньої ситуації в Україні.

Ключові слова: суб’єкти корупції, державний службовець, посадова особа, корупція, державна служба, корупційні дії.

This article analyzes the legal definition of the term “the subjects of corruption” and the social and legal consequences of such interpretation. The author considers the possibility of using the experience of leading scientists and scientific understanding of the doctrinal concept of “the subjects of corruption” to represent the current situation in Ukraine.

Key words: subjects of corruption, civil servant, official, corruption, civil service.

Проблемою, що розглядається в статті, є аналіз визначення поняття “суб’єкти корупції” в різноманітних законодавчих актах України, а також викладення думок авторитетних науковців щодо наслідків застосування таких визначень.

Метою статті є дослідження законодавчого визначення терміну “суб’єкти корупції” в нормативно-правових актах України.

На актуальність теми статті вказує те, що в Україні існує певна кількість визначень поняття “суб’єкти корупції” на законодавчому рівні. Досвід провідних ученіх в аналізі даного питання є найбільш актуальним. Використовуючи його, робимо спробу відокремити і проаналізувати правову об’єктивність, доцільність і коректність тлумачення терміну “суб’єкти корупції” в законодавстві України.

Питанням визначення категорії “суб’єкти корупції” займалися М. Мельник, Є. Невмержицький, М. Камлик, Ф. Шульженко, І. Різак, С. Рогульський, О. Терещук, Д. Заброда, С. Коненко, О. Коненко.

Сучасна політична наука тільки приблизно окреслює коло суб’єктів корупції, занадто їх узагальнює під терміном “посадові особи” без конкретизації належності до державних чи суспільних структур, а теоретичні визначення щодо цього ґрунтуються на поведінковому аспекті цих “посадових осіб” – певній злочинній дії (підкупі, одержанні хабара тощо) [10, с. 82–83].

Прийняття Закону України “Про боротьбу з корупцією” від 5 жовтня 1995 р. не вирішило питання вдосконалення антикорупційного законодавства остаточно. Це питання періодично виникало при обговоренні проблем як науковцями, так і практичними працівниками правоохоронних органів і парламентерами. І серед проблем, що виникали під час застосування норм зазначеного закону, – визначення суб’єкта корупції [13, с. 95].

Згідно із Законом суб’єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, були: державні службовці; Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністри, міністри; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби”); державні службовці, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних, обласних Рад, сільські, селищні, міські голови та голови

районних, обласних Рад та інші особи, що притягалися до відповідальності за адміністративні правопорушення на підставі положень дисциплінарних статутів (наприклад, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ); керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи структурних підрозділів; особи, на яких покладено обов'язок складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень або надсилати ці протоколи до суду [1; 2].

Розглянувши проблемні питання визначення суб'єктів корупції, Пленум Верховного Суду України у своїй постанові від “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією” 25 травня 1998 р. № 13, роз’яснив, що згідно із законом України “Про боротьбу з корупцією” “до суб'єктів корупційних правопорушень належать судді, прокурори, слідчі, особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки, посадові особи податкової адміністрації та податкової міліції, митної служби, а також працівники апарату суду, прокуратури й інших зазначених органів, уповноважених на виконання функцій держави” [13, с. 95; 6].

Аналіз чинного законодавства, що прямо чи опосередковано регулював питання боротьби з корупцією, наводить на висновок, що воно не тільки не визначало поняття суб'єкт корупції, але і не давало повного переліку посадових осіб, які належать до категорій “державний службовець” та “особа, уповноважена на виконання функцій держави”, що серйозно ускладнювало цю діяльність. Тому практичні працівники правоохоронних органів самі робили спробу визначити це поняття в широкому плані. Наприклад, прокурорські фахівці вважали, що “державні службовці – це особи, які займають посади в державних органах та їхньому апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави і одержують заробітну плату за рахунок державних коштів”.

Віднесення існуючих чи нових посад до відповідної категорії державних службовців проводилося Кабінетом Міністрів України за погодженням з відповідним державним органом. Одночасно Кабінет Міністрів України, визначаючи перелік посадових осіб, які мають право на отримання пенсії державного службовця, фактично вийшов за межі самого поняття “державний службовець” і включив у цей список начальницький склад органів внутрішніх справ, служби безпеки, збройних сил та багато інших посадових осіб, тим самим максимально розмив саме поняття “державний службовець”. Така колізія, яка мала місце в законодавчих і нормативних актах, була причиною довільного тлумаченням поняття суб'єкта корупції. Виходячи з цього, в сучасній гуманітарній науці і соціальній практиці побутує однобічне сприйняття корупціонера [10, с. 83–84].

Згідно зі статтею 3 Закону, до суб'єктів корупції було віднесено військовослужбовців та інших осіб, які згідно із законодавством притягувалися до відповідальності за адміністративні правопорушення відповідно до

дисциплінарних статутів у разі вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. Ці особи несли відповідальність, передбачену законом. У ряді статей цього закону (ст. 5, 6, 7) вживається таке узагальнююче поняття, як “інші особи, уповноважені на виконання функцій держави”, яке за змістом охоплювало всі названі вище категорії осіб, за винятком державних службовців. У статтях 8 та 9 закону вживається ще більш узагальнююче поняття – “особи, уповноважені на виконання функцій держави”, яке охоплювало усі названі у ст. 2 згаданого закону категорії суб’єктів, включаючи державних службовців [1].

Зазначені формулювання закону не давали можливості чітко та однозначно визначитись у тому, які саме категорії осіб є суб’єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією [5].

Законодавець визначав, що “правовий статус Президента України, Голови Верховної Ради України та його заступників, голів постійних комісій Верховної Ради України та їх заступників, народних депутатів України, Прем'єр-міністра України, членів Кабінету Міністрів України, Голови та членів Конституційного Суду України, Голови та суддів Верховного Суду України, Голови та арбітров Вищого арбітражного суду України, Генерального прокурора України та його заступників регулюється Конституцією та спеціальними законами України” (стаття 9 Закону України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. [12, с. 123–124; 3].

Це означає, що такою нормою ці посади та відповідні особи виключені зі сфери законодавства про державну службу. А це виводило їх також і за межі Закону України “Про боротьбу з корупцією”. Адже за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, на підставі цього закону (стаття 2) несли відповідальність такі особи, уповноважені на виконання функцій держави.

Отже, це означало, що всі інші “особи, уповноважені на виконання функцій держави” згідно з цим законом не належали до числа суб’єктів корупційних діянь. Адже цією нормою не визначено весь перелік осіб, уповноважених на виконання функцій держави [1; 3; 12, с. 124].

На розгляд Парламенту було внесено проект Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”. Якщо ж говорити конкретно про осіб, яких пропонувалося вважати суб’єктами корупції, то заперечення, зокрема, викликали визнання ними народних засідателів і присяжних, керівників політичних партій, посадових осіб благодійних організацій, які об’ективно не можуть порушити багато із заборон, що встановлюються для суб’єктів корупційних правопорушень. З проекту випливає, наприклад, помічник-консультант народного депутата України або керівник політичної партії, або нотаріус чи експерт, користуючись своїми повноваженнями, можуть сприяти призначенню на посади, неправомірно надавати перевагу у зв’язку з прийняттям нормативно-правових актів тощо. Насправді, це доволі сумнівно [7].

З 1 липня 2011 р. набрав чинності новий Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції”, над яким працювали 10 років. Він покликаний врешті-решт вилікувати наше суспільство від цієї “ракової пухлини”. Та чи стане цей нормативний акт порятунком для українців, реальним джерелом боротьби з корупцією? [11; 14].

Перш за все, закон розширює перелік суб’єктів, поширяючи свою дію від тепер не лише на державних службовців, на представників органів місцевого самоврядування, а й на представників, посадових осіб, юридичних осіб публічного права, тобто підприємств, установ, організацій, які фінансуються за рахунок держбюджету, але там працівники не мають статусу державного службовця [4; 14]. Перелік суб’єктів корупційних діянь, що охоплював зазвичай лише осіб зі статусом державних службовців, було доповнено особами, які надають публічні послуги (нотаріус, аудитор, третейський суддя, арбітражний керуючий, оцінювач тощо); особами, які не є державними службовцями, проте отримують заробітну плату з державного чи місцевого бюджету (вчителі, лікарі); особи, які постійно або тимчасово обімають посади, пов’язані з виконанням організаційно-роздорядчих або адміністративно-господарських функцій у підприємствах приватного сектора (директор, керівник підрозділу, завгосп) [4; 9].

До розширення кола суб’єктів закону не підпали юридичні особи, як це було передбачено окремим пакетом, який готували раніше [14]. Хоча Кримінальна Конвенція про боротьбу з корупцією, підписана Україною 27 січня 1999 р., суб’єктом корупційних діянь називає також і юридичних осіб. Вона розрізняє суб’єктів корупції відповідно до органу, в якому вони обімають посаду залежно від того, чи це законодавчий, виконавчий чи судовий орган влади [6].

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються в необхідності дослідити законодавчі акти зарубіжних країн, правові акти міжнародних організацій та досліджувати розробки відомих науковців щодо більш структурованого визначення терміну “суб’єкти корупції” в нормативно-правових актах України.

Література:

1. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – К., 1995. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%BC%D1%80>.
2. Про внесення змін до Закону України “Про боротьбу з корупцією” щодо суб’єктів корупційних діянь та інших правопорушень” : Закон України від 23.02.2006 р. № 3490-IV // Закони Верховної Ради України. – К., 2006. – Режим доступу : <http://metromir.ru/low/?id=4191&cid=1>.
3. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – К., 1993. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

4. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – К., 2011. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

5. Азаров М. Ю. Проблеми практичного застосування норм Закону України “Про боротьбу з корупцією” / М. Ю. Азаров. – Режим доступу : http://mndc.naiau.kiev.ua/Gurnal/8text/g8_07.htm.

6. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією у контексті кримінального права Ради Європи від 27.01.1999 р. № ETS173) // Офіційний сайт Офісу Ради Європи в Україні. – К., 1999. – Режим доступу : <http://www.coe.kiev.ua/docs/cets/cets173.htm>.

7. Проект Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” від 17.12.2010 р. № 7487 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – К., 2010. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=39289.

8. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов’язані з корупцією : постанова Верховного Суду України від 25.05.1998 р. № 13 // Офіційний веб-портал Верховної Ради України. – К., 1998. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98>.

9. Лобко С. Закон про корупцію: короткий аналіз / С. Лобко // Ліга. Блоги. – Режим доступу : <http://blog.liga.net/user/slobko/article/7090.aspx>.

10. Невмержицький Є. В. Корупція і національна безпека : навчальний посібник / Є. В. Невмержицький, Ф. П. Шульженко Київський державний лінгвістичний університет ; Гуманітарний інститут. – К. : ВЦ КДЛУ, 2000. – 194 с.

11. Новий закон про корупцію набрав чинності. Чи стане він панацеєю для українців? / Офіційний сайт Бориспільської районної державної адміністрації. – Бориспіль, 2011. – Режим доступу : http://raybori.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595:2011-07-14-07-51-11&catid=1:2010-01-17-16-33-02&Itemid=20.

12. Сушинський О. До питання про суб’єкти відповідальності за корупційні правопорушення / О. Сушинський // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса, 2002. – Вип. 11. – С. 122–132.

13 Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі: Аналіт. розробки, пропозиції наук. та практ. працівників / НДІ “Проблеми людини” / А. І. Комарова (голов. ред.). – К., 1999. – .

Т.17 : Президенту України, Верховній Раді України, Уряду України, органам центральної та місцевої виконавчої влади. – 664 с.

Т. 18 : Проблеми боротьби з корупцією, організованою злочинністю та контрабандою. – 664 с.

14. Що дасть Україні новий закон про протидію корупції? / Офіційний сайт Радіо Свобода. – К., 2012. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24252917.html>.

Надійшла до редакції 24.10.2012 р.