

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Доброрез І. О.

ЗАКОН УКРАЇНИ «ПРО БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ» ПОТРЕБУЄ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України», на сучасному етапі однією з основних загроз національній безпеці і стабільності в суспільстві є поширення корупції.

Одним із дієвих правових механізмів, за допомогою якого здійснюється протидія цьому негативному явищу, є Закон України «Про боротьбу з корупцією». До адміністративної відповідальності за порушення вимог зазначеного закону щороку притягується кілька тисяч державних службовців.

У той же час, практика застосування норм Закону України «Про боротьбу з корупцією» свідчить про те, що деякі його положення потребують вдосконалення.

Вивченню проблем боротьби з корупцією присвячені роботи вчених різних галузей: правознавців Заброди Д. Г., Прохоренка О. Я., Редьки А. І., Рогульського С. С., Хавронюка М. І., політологів Невмержицького Є. В., Сафоненка А. О. та інших [1 - 6]. Найбільш докладно на монографічному рівні соціальну сутність, тенденції, наслідки, заходи протидії корупції висвітлено Мельником М. І. [7]

У зазначених та інших працях досліджується низка актуальних питань, спрямованих на протидію корупції. У той же час, недостатньо вивчено суперечливі положення закону, які призводять до складнощів його застосування у практичній діяльності.

Основним завданням цієї статті є висвітлення прогалин, які містяться в Законі України «Про боротьбу з корупцією» і призводять до складнощів його застосування у практичній діяльності, а також викладення пропозицій щодо їх заповнення.

Дотепер виникають суперечливості при визначенні кола суб'єктів корупційних діянь. Зокрема, потребує уточнення поняття “інша особа, уповноважена на виконання функцій держави”, про яку йдеться у ч. 1 ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

Виходячи зі змісту, це поняття не тотожне з поняттям “державний службовець”. В той же час, стаття 2 Закону взагалі не містить визначень або переліку “інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави”.

Можливо, при визначенні поняття “інша особа, уповноважена на виконання функцій держави”, слід виходити із змісту ч. 1 ст. 10 Закону, в якій йдеться про “керівників міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів”, які у разі виявлення чи отримання інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень,

встановлених ст. 5 Закону, в межах своєї компетенції зобов'язані вжити заходів до припинення таких діянь та негайно повідомити про їх вчинення будь-який з державних органів, зазначений у ст. 4 Закону.

На Наш погляд, Постанова Пленуму Верховного Суду України (далі – ППВСУ) № 13 від 25.05.98 “Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією”, цієї проблеми повною мірою не вирішує. Так, у п. 5 ППВСУ йдеться про суб'єктів корупційних правопорушень, в тому числі про спеціальних. Водночас, відносно ч. 1 ст. 5 Закону, а саме щодо визначення “інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави” коментарів або рекомендацій не наведено. В той же час, зазначено, що спеціальними суб'єктами, що несуть відповідальність за ст. 10 Закону, є керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів [8].

Виходячи з наведеного, можна стверджувати, що суб'єктами відповідальності за ч. 1 ст. 5 Закону, - іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави, - також є працівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів.

Потребує уточнення склад правопорушення, передбачений п. “г” ч. 3 ст. 5 Закону України “Про боротьбу з корупцією”.

По-перше, вважаємо, що не можна розглядати в якості незаконних переваг під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень лише ті з них, які вчинені за умови проведення конкурсу. Така позиція знайшла відображення в постановках Голови Верховного Суду України від 01.04.02 по справі про притягнення до відповідальності за п. “г” ч. 3 ст. 5 Закону начальника відділу відрахування податкової заборгованості державної податкової інспекції у Ворошиловському районі м. Донецька, яка незаконно поновила банківські операції на рахунках кількох підприємств; від 29.12.01 по справі про притягнення до відповідальності за п. “г” ч. 3 ст. 5 Закону заступника голови Немирівської райдержадміністрації, який затвердив без додержання відповідної процедури статут і установчий договір підприємства.

На наш погляд, законодавець мав на увазі не лише переваги, які можуть бути надані під час проведення конкурсів. Перелік зазначених переваг є значно ширшим, оскільки в диспозиції цієї норми йдеться про переваги, що втілюються у нормативно-правових актах чи рішеннях, при чому не лише прийнятих, а й тих, що знаходяться в процесі підготовки.

Позиція, викладена в зазначених постановках, є сумнівною ще і з тієї причини, що конкурси, тендери та інші подібні до них процедури проводяться, як правило, колегіальним органом, що ускладнює або унеможлиблює вирішення питання про покарання конкретних осіб.

Нормативно-правовим актом є прийнятий уповноваженим органом у межах його компетенції офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норму права, має загальний, спеціальний чи локальний характер, застосовується неодноразово та забезпечується за допомогою заохочувальних інструментів права або шляхом встановлення санкцій.

Рішенням є будь-який підзаконний правороз'яснювальний або правозастосовний письмовий або усний акт компетентного органу держави або посадової особи.

Виходячи з наведеного, під склад правопорушення, передбачений п. "г" ч. 3 ст. 5 Закону, підпадає широке коло дій державних службовців - посадових осіб, по підготовці і прийняттю нормативно-правових актів чи рішень, внаслідок яких фізичні або юридичні особи отримують незаконні переваги (наприклад, не проведення конкурсу чи тендеру в порушення вимог законодавства, неправомірна видача різного роду дозволів, ліцензій, укладення договорів тощо).

По-друге, потребує уточнення необхідність встановлення мотиву при вчиненні діянь, передбачених п. "г" ч. 3 ст. 5 Закону. Позиція Верховного суду відображена в названій вище постанові голови Верховного Суду України від 01.04.02 : "За змістом Закону, обов'язковою ознакою, за якою будь-яка неправомірна чи неетична поведінка осіб, уповноважених на виконання функцій держави, визнається корупційною, є корисливий або інший особистий інтерес або інтерес третіх осіб".

Вважаємо за необхідне більш широко розкрити сутність мотиву та внести відповідні доповнення до ППВСУ № 13.

Потребують конкретизації положення ч. 2 ст. 12 Закону України "Про боротьбу з корупцією" щодо складення протоколу про вчинення корупційного діяння слідчим або прокурором.

Відповідно до зазначеної норми, у разі, коли факт вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, що не містить складу злочину, встановлено прокурорською перевіркою чи попереднім слідством, протокол складається також слідчим або прокурором.

Трапляються випадки, коли судді вимагають в усіх випадках перед складенням протоколу слідчим або прокурором приймати рішення в порядку ст. 97 КПК України про відмову в порушенні кримінальної справи. При цьому робиться посилання на науково-практичний коментар до Закону України "Про боротьбу з корупцією" [7, с. 177-178], та на судову практику, а саме – на постанову Голови Верховного Суду України від 28.07.99 у справі стосовно секретаря виконкому Савчинської сільської ради Крижопільського району, в якій викладено наступне: "прокурор ... не мав права складати протокол про вчинення корупційного правопорушення, оскільки згідно з ч. 2 ст. 12 Закону ... такий процесуальний документ може бути складений ним лише за умови, що факт вчинення корупційного правопорушення, яке не містить складу злочину, встановлено прокурорською перевіркою чи попереднім слідством і про це прийнято відповідне процесуальне рішення".

Не погоджуємось з такою точкою зору з наступних підстав: прокурорська перевірка може проводитись не лише в порядку ст. 97 КПК України, і її реалізація не завжди закінчується прийняттям рішення згідно з нормами кримінально-процесуального законодавства.

В переважній більшості випадків перевірки додержання вимог антикорупційного законодавства проводяться відповідно до Закону України "Про прокуратуру", тобто в процесі здійснення нагляду за додержанням та застосуванням законів. За результатами перевірок вживаються різноманітні заходи прокурорського

реагування: внесення подань та приписів, порушення дисциплінарних проваджень, а також складення протоколів про корупційні правопорушення.

Вважаємо, що законодавець у ч. 2 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» не мав на увазі обов'язкового прийняття рішення в порядку ст. 97 КПК України по усіх матеріалах прокурорських перевірок. Це положення також потребує офіційного тлумачення.

Існують й інші прогалини, зокрема, стосовно порядку перегляду постанов по справах про корупційні правопорушення тощо, які призводять до наявності суперечливої правозастосовчої практики, а тому потребують заповнення.

Висновки і перспективи подальших досліджень. З наведеного необхідно зробити висновок про те, що Закон України «Про боротьбу з корупцією» потребує вдосконалення шляхом внесення до нього змін або ж шляхом надання відповідних роз'яснень Верховним Судом України згідно із Законом України «Про судоустрій України». Вважаємо, що подальші дослідження з питань протидії корупції мають враховувати викладені пропозиції.

Список джерел та літератури:

1. Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 \ Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2005. – 20 с.
2. Прохоренко О. Я. Протидія корупційним проявам у системі державної служби України (організаційно-правовий аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 25.00.03 \ Нац. акад... держ. упр. при Президентіві України. – К., 2004. – 20 с.
3. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 \ Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 19 с.
4. Невмержицький Є. В. Корупція як соціально-політичне явище: особливості проявів і механізм подолання в сучасній Україні: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 \ НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 1999. – 19 с.
5. Сафоненко А. О. Антикоруційна політика в умовах трансформації українського суспільства: Автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 \ Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2004. – 16 с.
6. Мельник М. І., Редька А. І., Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» \ За ред. М. І. Мельника. – К.: Атака, 2003. – 320 с.
7. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Монографія. – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.
8. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 7 жовтня 1994 року «Про судову практику в справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25 травня 1998 р. № 13.

Поступила в редакцію: 04.07.2006 г.