

О. Є. ЛУЦЕНКО,
кандидат юридичних наук, асистент кафедри
трудового права Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого

СУБ'ЄКТИ, НА ЯКИХ ПОШИРЮЄТЬСЯ ДІЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»

Стаття присвячена аналізу кола суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Автор звертає увагу на певні проблеми щодо визначення переліку суб'єктів, які підпадають під «посадових та службових осіб інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим» та «посадових осіб юридичних осіб публічного права». Крім того, автор зосереджує увагу на питанні доцільності віднесення до «осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування», осіб, які надають публічні послуги.

Ключові слова: корупція, посадові особи, службові особи, сфера дії закону.

Постановка проблеми. Корупція дискредитує право як універсальний регулятор суспільних відносин, перетворюючи його на засіб задоволення приватних і корпоративних інтересів. Специфіка запобігання корупції як системного явища вимагає застосування можливостей різних галузей права – адміністративного, кримінального, трудового, цивільного, господарського, фінансового та ін. У трудово-правовій царині на це спрямовані норми, що встановлюють особливий порядок відбору і призначення посадових осіб, специфічні умови виконання ними трудових обов'язків, підвищені умови оплати їх праці, підстави й порядок припинення трудових правовідносин [1, с. 175]. Корупція не може бути зведена до якогось конкретного суспільно небезпечного діяння, до певного правопорушення. Існуючи в суспільстві й будучи породженням суспільних відносин, корупція пронизує різні соціальні сфери соціуму, по-різному деформуючи ці відносини [2, с. 11].

Визначенню кола суб'єктів корупційних правопорушень завжди приділялась значна увага, наразі їх перелік знову зазнав змін, зокрема ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [3] була доповнена ще двома групами суб'єктів корупційних правопорушень, хоча суб'єктний склад перших трьох груп усе ще викликає чимало запитань.

Метою цієї статті є аналіз суб'єктного складу, на який поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», та вироблення пропозицій щодо його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень. Корупція є предметом дослідження численних наукових праць, зокрема серед останніх робіт варто відзначити напрацювання таких учених, як В. Д. Гвоздецький [4],

С. М. Клімов [5], Т. В. Ковальова [5], К. О. Кузьміна [6], М. О. Тучак [5], О. М. Ярошенко [1] та ін. Разом з цим питання щодо суб'єктного складу, на який поширюється Закон України «Про запобігання корупції», все ще залишається невирішеним, а тому турбує як практиків, так і теоретиків.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [3] суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають

у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки; г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді); д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України; е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи; є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції; ж) члени Центральної виборчої комісії; з) поліцейські; и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим; і) члени державних колегіальних органів;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку; б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці,

моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм, і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої цієї статті;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених цим Законом;

4) кандидати у народні депутати України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України «Про вибори народних депутатів України», кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України «Про вибори Президента України», кандидати в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост;

5) фізичні особи, які: а) отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом); б) систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, – якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції; в) є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших невідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції.

На практиці зазначене коло суб'єктів викликає чимало питань, на деякі з яких спробуємо надати відповідь.

Так, у п. 1 ч. 1 аналізованої статті законодавець у підп. «и» до осіб, уповноважених на виконання

функцій держави або місцевого самоврядування, відносить посадових та службових осіб інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим. Незрозуміло, яких «інших державних органів», якщо у підпунктах «е», «є», «ж», «з» нормотворець спробував деталізувати перелік держорганів, на посадових осіб яких будуть поширюватися приписи цього Закону, то у цьому випадку просто обмежився вказівкою на «інших» державних органів. Це ж зауваження стосується й припису підп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, в якій до осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, віднесено посадових осіб юридичних осіб публічного права, які не зазначені у п. 1 ч. 1 цієї статті. Тому виникає справедливе запитання – хто має вважатися «посадовими і службовими особами» відповідно до підп. «и» п. 1 ч. 1 ст. 3 та «посадовими особами» відповідно до підп. «а» п. 2 ч. 1 цієї статті Закону? Вважаємо, що в цілях визначення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону, під «посадовими особами» слід розуміти працівників державних органів, інших юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі та/або консультативно-дорадчі функції. Під «службовими особами» слід розуміти працівників державних органів, які здійснюють функції представників влади або обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій.

Визначальним при цьому має бути обсяг функцій (обов'язків) відповідного працівника. Наприклад, працівники патронатних служб та працівники державних органів, які виконують функції з обслуговування, можуть належати до посадових та службових осіб за умови відповідності зазначеним вище характеристикам. Так, радники чи помічники керівників державних органів можуть здійснювати консультативно-дорадчі функції (підготовка матеріалів та документів, аналіз кореспонденції, підготовка проектів доручень чи рішень, надання фахових консультацій чи роз'яснень тощо); керівник, заступник керівника патронатної служби, керівник структурного підрозділу в патронатній службі може здійснювати організаційно-розпорядчі функції (здійснення керівництва діяльністю служби чи підрозділу, розподіл обов'язків між працівниками, контроль їх роботи тощо).

При цьому в цілях визначення суб'єктів декларування, згідно із Законом, слід застосовувати вужче тлумачення і вважати службовими, посадовими особами – суб'єктами декларування лише тих працівників, на яких покладено відповідні обов'язки на постійній основі. Наприклад, наявність у посадовій інструкції працівника (спеціаліста, головного спеці-

аліста тощо) положення про те, що він може виконувати певні додаткові організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки на час відсутності керівника структурного підрозділу, не є достатнім для того, щоб вважати такого працівника посадовою чи службовою особою, яка є суб'єктом декларування відповідно до Закону. Цей висновок не змінюється навіть у разі фактичного виконання таких обов'язків упродовж звітного періоду. Тобто в разі тимчасового виконання працівником організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків на час відсутності керівника підрозділу у звітному періоді не виникає обов'язок подати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за цей період. Відповідно така особа також не може бути притягнена до відповідальності за неподання (несвоєчасне) подання декларації.

Не менше запитань викликає припис підп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, відповідно до якого для цілей цього Закону до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, прирівняні особи, які надають публічні послуги. До числа таких осіб прямо включені аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом.

Доцільність поширення на цих осіб усіх антикорупційних обмежень є доволі сумнівною. Адже прирівнювання їх до «осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування», є штучним і необґрунтованим. Позаяк відповідальність цих осіб має наставати лише за окремі корупційні правопорушення, спеціально для них передбачені. Прикладом може послужити Закон України «Про нотаріат» від 02.09.1993 р. № 3425-ХІІ [7], який передбачає для нотаріусів значно серйозніші обмеження, аніж передбачені Законом [3]. За належне виконання норм Закону України «Про нотаріат» відповідальність уже передбачена. Крім того, може виникнути проблема щодо осіб, які прирівнюються до нотаріусів та за визначених законодавцем умов мають право вчиняти окремі нотаріальні дії. До кола таких осіб із урахуванням положень статей 245, 1251, 1252 ЦК України та статей 40, 40¹ Закону України «Про нотаріат» можна віднести таких: начальник закладу охорони здоров'я, заступник начальника з медичної частини, старший або черговий лікар; директор і головний лікар будинку для осіб похилого віку та інвалідів; арбітражний керуючий; командир (начальник) військової частини, з'єднання, установи, військово-навчального закладу; капітан морського або річкового судна, що ходить під прапором Украї-

ни, під час перебування у плаванні; начальник експедиції; начальник установи виконання покарань; начальник слідчого ізолятора; уповноважена посадова особа органів місцевого самоврядування; посадова особа за місцем працевлаштування, навчання, стаціонарного лікування або проживання довірителя; реєстратор, депозитарій, зберігач та інша посадова особа в частині посвідчення довіреності на право участі та голосування на загальних зборах. Вважаємо, що кваліфікація діянь цих осіб може відбуватися лише у зв'язку із виконанням або невиконанням, у тому числі неналежним виконанням, цими посадовими особами нотаріальних функцій.

Антикорупційні заборони й обмеження мають абсолютний і загальний характер, але поширення їх на «осіб, які прирівнюються до уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування», є все ж таки необґрунтованим. Погоджуємося з думкою вчених, які стверджують, що дотримання антикорупційних заборон та обмежень не може ставитись у залежність від посади [8, с. 366]. У той же час ми схильні до того, що це правило має поширюватися на осіб, уповноважених на виконання

функцій держави або місцевого самоврядування. Стосовно ж інших суб'єктів корупційного правопорушення можна застосовувати диференціацію антикорупційних заборон та обмежень на абсолютні й відносні: чим вища посада в ієрархії, тим більше має бути антикорупційних заборон та обмежень.

Висновок. Таким чином, усунення недоліків, пов'язаних із суб'єктивним складом осіб, на яких поширюються антикорупційні обмеження і які відповідають за вчинення корупційних правопорушень, дозволить попередити невинуваті та несправедливі обмеження прав громадян. У розумінні п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» під «посадовими особами» слід розуміти працівників державних органів, інших юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі та/або консультативно-дорадчі функції. Під «службовими особами» слід розуміти працівників державних органів, які здійснюють функції представників влади або обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій.

ЛІТЕРАТУРА

1. Звільнення працівників у випадку порушення обмежень, спрямованих на запобігання корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням: проблеми теорії та практики : монографія / Л. Ю. Величко, В. С. Ковригін, К. О. Кузьміна та ін. ; за наук. ред. О. М. Ярошенка. – Харків : Монолит, 2016. – 188 с.
2. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : монографія / М. І. Мельник. – Київ : Юрид. думка, 2004. – 400 с.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – №49. – Ст. 2056.
4. Гвоздецький В. Д. Адміністративно-правові та організаційні засади запобігання і протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / В. Д. Гвоздецький ; Держ. н.-д. ін-т М-ва внутр. справ України. – Київ, 2015. – 40 с.
5. Клімов С. М. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / С. М. Клімов, Т. В. Ковальова, М. О. Тучак. – Харків : Магістр, 2012. – 260 с.
6. Кузьміна К. О. Досвід правового регулювання звільнення працівників у випадку порушення законодавчих вимог із запобігання корупції у зарубіжних країнах / К. О. Кузьміна // Право та інновації. – Харків : Право, 2015. – №2 (10). – С. 98–103.
7. Про нотаріат : Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1993. – №39. – Ст. 383.
8. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М. : ИД «Юриспруденция», 2012. – 688 с.

REFERENCES

1. Yaroshenko O. M., Velychko L. Yu., Kovryhin V. S., Kuzmina K. O., Moskalenko O. V., Prylyko S. M. (2016) *Zvylnennia pratsivnykiv u vypadku porushennia obmezhen, spriamovanykh na zapobihannia koruptsiinym i poviazanym iz koruptsiieiu pravoporushenniam: problemy teorii ta praktyky [Dismissal of workers in case of violation of restrictions aimed at preventing corruption and related offenses of corruption: problems of theory and practice]*. O. M. Yaroshenko (Eds.). Kh. Monolyt [in Ukrainian].

2. Melnyk M. I. (2004) *Koruptsiia – koroziiia vlady (sotsialna sutnist, tendentsii ta naslidky, zakhody protydii): monohr [Corruption – erosion of power (social essence, trends and consequences, countermeasures)]*. К. : Yuryd. dumka [in Ukrainian].
3. Pro zapobihannia koruptsii : Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 № 1700-VII [Prevention of Corruption: The Law of Ukraine of 14.10.2014 p. Number 1700-VII]. *Vidom. Verkhovn. Rady – Journal of Verkhovna Rada of Ukraine*. 2014. №49. St. 2056 [in Ukrainian].
4. Hvozdet'skyi V. D. (2015) *Administratyvno-pravovi ta orhanizatsiini zasady zapobihannia i protydii koruptsii v Ukraini [Administrative and legal and organizational basis for preventing and combating corruption in Ukraine]*. *Abstract doctor's thesis*. Derzh. n.-d. in-t M-va vnutr. sprav Ukrainy. Kyiv [in Ukrainian].
5. Klimov S. M., Kovalova T. V., Tuchak M. O. (2012) *Yurydychna vidpovidalnist za koruptsiini pravoporushennia: navch. posib. [Legal liability for corruption offenses: Tutorial]*. Kh. : Mahistr [in Ukrainian].
6. Kuzmina K. O. (2015) *Dosvid pravovoho rehuliuвання zvilnennia pratsivnykiv u vypadku porushennia zakonodavchyykh vymoh iz zapobihannia koruptsi u zarubizhnykh krainakh [Experience of legal regulation of dismissal for violation of legal requirements with prevention koruptsy in foreign countries]*. *Pravo ta innovatsii. – Law and Innovation*. 2 (10). 98–103 Kh. Pravo [in Ukrainian].
7. Pro notariat: Zakon Ukrainy vid 02.09.1993 № 3425-XII [On Notary: Law of Ukraine of 02.09.1993 p., № 3425-XII]. *Vidom. Verkhovn. Rady. – Journal of Verkhovna Rada of Ukraine* 1993. №39. – St. 383 [in Ukrainian].
8. Khabriyeva T. Ya. (Eds.) (2012) *Korrupsiya: priroda. proyavleniya. protivodeystviye: [Corruption: nature, manifestations, resistance]*. М. : ID «Yurisprudentsiya» [in Russian].

Е. Е. ЛУЦЕНКО

кандидат юридических наук, ассистент кафедры трудового права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

СУБЪЕКТЫ, НА КОТОРЫХ РАСПРОСТРАНЯЕТСЯ ДЕЙСТВИЕ ЗАКОНА УКРАИНЫ «О ПРЕДОТВРАЩЕНИИ КОРРУПЦИИ»

Статья посвящена анализу круга субъектов, на которых распространяется действие Закона Украины «О предотвращении коррупции». Автор обращает внимание на определенные проблемы относительно определения перечня субъектов, подпадающих под «должностных и служебных лиц других государственных органов, органов власти Автономной Республики Крым» и «должностных лиц юридических лиц публичного права». Кроме того, автор сосредоточивает внимание на вопросе целесообразности отнесения к «лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или органов местного самоуправления», лиц, предоставляющих публичные услуги.

Ключевые слова: коррупция, должностные лица, служебные лица, сфера действия закона.

O. YE. LUTSENKO

PhD, Associate Professor of the Department of Labor law of
Yaroslav Mudryi National Law University

ENTITIES THAT ARE SUBJECT TO THE LAW OF UKRAINE «ON PREVENTION OF CORRUPTION»

Problem setting. The article is devoted to analysis of the scope of entities covered by the law of Ukraine «On prevention of corruption». The author draws attention to certain problems concerning the definition of the list of entities under «officials and officers of other state authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea» and «officials of legal entities of public law». In addition, the author focuses on the question of the expediency of referring to «persons authorized to perform state functions or local self-government bodies, entities providing public services».

Analysis of recent researches and publications. Corruption is the subject of numerous scientific papers, including among recent works it is worth noting the work of such scholars as V. D. Gvozdet'skiy, S. M. Klimov, T. V. Kovalev, K. O. Kuzmina, M. O. Tucek, O. M. Yaroshenko. Along with this, the question of the subject composition that is subject to the Law of Ukraine «On prevention of corruption» still remains unresolved, and therefore concerned both practitioners and theorists.

Target of research is analysis of the subject composition, which is governed by the law of Ukraine «On prevention of corruption» and development of proposals for its improvement.

Article's main body. Determining to have a range of functions (duties) of the employee concerned. For example, employees of foster care services and the employees of state bodies performing service functions, may belong to officials and officers subject to compliance with the above characteristics. So, the counselors or assistants of heads of state bodies can carry out Advisory and consultative functions (preparation of materials and documents, analysis, correspondence, preparation of draft orders or decisions, providing professional consultation and clarification and the like); the head, Deputy head of the patronage service, the head of the structural unit of patronage office may carry out administrative functions (implementation guidance services or units, distribution of responsibilities between employees, monitoring their work, etc.).

Conclusions and prospects for the development. The deficiencies associated with the subject structure of persons subject to anticorruption restrictions and which are responsible for corruption offenses, will prevent unnecessary and unjust restrictions on the rights of citizens. In understanding of clause 1 part 1 article 3 of the Law of Ukraine «On prevention of corruption» under the «officials» should be understood as government officials, other legal entities of public law endowed with official powers to carry out administrative and/or Advisory functions. Under the «public officials» should be understood as government officials who carry out the functions of the authority or in positions connected with performance organizationally-administrative or administrative-economic functions.

Key words: corruption, public officials, officials, the scope of the law.