

Кобрусєва Є. А.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара***АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ДІЯНЬ
ЯК АДМІНІСТРАТИВНИХ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
ЗГІДНО З НОРМАМИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА****ACTUAL QUESTIONS OF QUALIFICATION OF ACTIONS
AS ADMINISTRATIVE CORRUPTION OFFENSES UNDER THE NORMS
OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION**

У статті проаналізовано норми, що встановлюють імплементацію нових принципів антикорупційної політики в Україні, і виявлено проблеми правового регулювання відносин у сфері притягнення до відповідальності суб'єктів за вчинення корупційних правопорушень. Запропоновано шляхи вдосконалення законодавства у цій сфері. Зроблено акцент на необхідності вдосконалення механізму боротьби з корупційними проявами з боку органів державної влади в контексті реформування центральних органів виконавчої влади в Україні.

Ключові слова: антикорупційна політика, відповідальність, механізм боротьби з корупційними проявами.

В статье проанализированы нормы, устанавливающие имплементацию новых принципов антикоррупционной политики в Украине, и выявлены проблемы правового регулирования отношений в сфере привлечения к ответственности субъектов за совершение коррупционных правонарушений. Предложены пути совершенствования законодательства в этой сфере. Сделан акцент на необходимости совершенствования механизма борьбы с коррупционными проявлениями со стороны органов государственной власти в контексте реформирования центральных органов исполнительной власти в Украине.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, ответственность, механизм борьбы с коррупционными проявлениями.

The article analyzes the norms establishing new principles of anti-corruption policy in Ukraine and exposure of problems, are analysed in the article, concerning the legal adjusting of relations in the field of bringing in to responsibility of subjects, for the feaseance of corruption offences. And also the ways of perfection of legislation are offered in this sphere. An accent is done on the necessity of perfection of mechanism of fight against corruption displays from the side of public authorities in the context of reformation of central organs of executive power in Ukraine.

Key words: anti-corruption policy, responsibility, mechanism to combat corruption.

Дослідження проблеми корупції можна знайти, зокрема, у працях В.П. Авер'янова, А.Н. Бандурки, А.Т. Білоуса, А.В. Гайдука, В.А. Глушкова, Ю.В. Грошового, А.Н. Джужа, Є.Б. Дідоренка, А.П. Закалюк, В.Т. Зеленецького, М.І. Камлик, В.К. Колпакова, С.Ф. Константинова, О. Кузьменко, М.В. Лошицького, М.І. Мельника, В.І. Олєфіра та інших. Незважаючи на таке різноманіття досліджень антикорупційної діяльності із різних галузей права (кримінального, адміністративного, фінансового), протидії корупції вимагає постійного вдосконалення як загальних підходів до змісту її поняття, так і деталізації окремих складів корупційних правопорушень.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі вивчення теоретичних положень адміністративно-правового розуміння поняття корупції, її особливостей, зон поширення в Україні розробити напрями вдосконалення адміністративно-правових заходів протидії цьому асоціальному явищу.

Для досягнення мети потрібно з'ясувати чинники, які сприяють існуванню та поширенню корупції в Україні, та причини корупції; проаналізувати нормативно-правове забезпечення протидії корупції в Україні та знайти оптимальні шляхи вирішення нагальних проблем.

В умовах євроінтеграційних процесів в Україні відбуваються суттєві зміни у функціонуванні орга-

нів державної влади та місцевого самоврядування. Так, протягом останніх років можна спостерігати істотні трансформаційні процеси, що стосуються оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, оновлення нормативно-правової основи їхньої діяльності, реорганізації відповідно до високих європейських стандартів. Подібні процеси мають місце в органах внутрішніх справ України, в роботі яких акцент змінюється від репресивно-каральної функції до забезпечення прав і свобод людини.

Отже, необхідною умовою успішного вирішення завдань, поставлених державою перед правоохоронними органами, є чітке і неухильне дотримання працівниками цих органів вимог законності і службової дисципліни, беззаперечне і точне виконання службових обов'язків, визначених Конституцією і законами України, актами Президента і Кабінету Міністрів, наказами та іншими нормативно-правовими актами Міністерства внутрішніх справ України.

Чинний антикорупційний законодавчий масив було сформовано протягом кількох останніх років. Такі дії спрямовані на поліпшення функціонування механізмів запобігання і протидії корупції та приведення законодавства України у відповідність до сучасних європейських норм.

Особливо варто зупинитися на Законах України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р.; «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 р.; «Про Національне антикорупційне бюро України від 14 жовтня 2014 р.

Безперечно, необхідно зазначити, що ефективність протидії адміністративним корупційним правопорушенням значною мірою залежить від правильної їх кваліфікації, яка є важливим етапом застосування відповідних норм антикорупційного законодавства. Практичне значення кваліфікації полягає у забезпеченні принципів законності, об'єктивної істини, відповідності стягнення вчиненому правопорушенню.

Наше дослідження присвячене проблемам правового регулювання відносин у сфері притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних корупційних правопорушень, а саме правильній кваліфікації таких правопорушень. Юридичні склади адміністративних корупційних правопорушень поповнили Особливу частину Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) на підставі Закону України від 7 квітня 2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», яким КУпАП доповнено Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», в частині приведення національного законодавства України у відповідність зі стандартами «Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» було внесено перші суттєві зміни до вказаної Глави Особливої частини КУпАП.

Зокрема, акцентуємо увагу на наявності двох паралельних систем відповідальності за корупційні правопорушення, тобто систем кримінальної та адміністративної відповідальності, які дають можливість маніпуляцій (наприклад, уникнення особами притягнення до відповідальності). Крім того, безапеляційна позиція полягала в тому, що корупція переважно має розглядатися як кримінальне правопорушення, тому пояснення, надані органами влади України, про те, що активне хабарництво вважається кримінальним злочином лише якщо економічна вартість неправомірної вигоди перевищує певну суму, не були переконливими. Зауваження щодо складів адміністративних корупційних правопорушень викликане тим, що не всі вони містили ознаки корупційних правопорушень, передбачені у Законі України «Про запобігання корупції» [5]. Так, положеннями ст. 1 цього Закону було визначено, що під адміністративним корупційним правопорушенням варто розуміти умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене спеціальним суб'єктом – особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 цього Закону, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність. Отже, будь-яке правопорушення, закріплене в Главі 13-А КУпАП, повинно відповідати ознакам корупційного правопорушення, зокрема, має бути умисним діянням та містити ознаки корупції, зазначені в абзаці 5

ч. 1 ст. 1 цього Закону. Водночас науковці стверджують, що об'єктивна сторона ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» не може мати ознак корупції. Аналогічним чином ознаки корупції неможливо встановити у таких правопорушеннях, як неповідомлення особою безпосереднього керівника у ситуаціях, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП); незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у власних інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП); невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їхніх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення (ст. 172-9 КУпАП) [3].

Зазначені проблеми правової регламентації питань притягнення осіб до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та практики застосування відповідних правових норм зумовили нагальну потребу у внесенні законодавчих змін із метою впорядкування вказаних відносин. Основні завдання, на вирішення яких мають спрямовуватись ці зміни, полягають у наближенні правового регулювання відносин у сфері притягнення осіб до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень до вимог зазначеної вище позиції стосовно того, що корупція має розглядатися як кримінальне правопорушення, а також на спрощення процесу кваліфікації цих діянь як адміністративних правопорушень із тим, щоб для встановлення суб'єктивної сторони складу правопорушення не потрібно було обов'язково доводити умисел на його вчинення, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 9 КУпАП адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність. 14 жовтня 2014 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про запобігання корупції» [4, 5].

У ст. 1 Закону вводиться нове поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», під яким необхідно розуміти діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність. Під корупційним правопорушенням за Законом треба розуміти діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом передбачено кримінальну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність. Отже, за новим законодавством України за вчинення корупційних правопорушень особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності, оскільки до такого виду юридичної відповідальності особа може бути притягнута в контексті положень Закону лише за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією. У розвиток цих

положень Законом внесено низку змін до КУпАП. Згідно з ними Глава 13 КУпАП після введення в дію положень Закону міститиме вже не склади адміністративних корупційних правопорушень, а склади адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. Зокрема, йдеться про адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо Одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП) [1, 3].

Такі зміни у законодавстві мають принципове значення для кваліфікації цих діянь відповідно до зазначеного вище визначення в Законі поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією». Якщо у кваліфікації діянь як адміністративних корупційних правопорушень законодавець визначав обов'язковими кваліфікуючими ознаками наявність ознак корупції, а обов'язковим елементом суб'єктивної сторони складу – умисел на вчинення діяння, то у кваліфікації діянь як адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, встановлення та доведення таких кваліфікуючих ознак складу не вимагається. Така правова регламентація складів адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, спрямована на приведення законодавства України у відповідність до вимог європейських стандартів у сфері запобігання та боротьби з корупцією, а також на спрощення процесу кваліфікації цих діянь.

Для повноти дослідження вважаємо за необхідне навести дані про стан роботи правоохоронних органів щодо протидії адміністративним корупційним правопорушенням за 2015 рік.

Правоохоронними органами складено і направлено до суду 1792 протоколи про корупційне правопорушення (проти 2031 торік, або –11,8%), із них 1208 – органами прокуратури (67,4%), 204 – органами внутрішніх справ (11,4%), 380 – органами Служби безпеки (21,2%).

Серед прикладів притягнення посадовців до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення – накладений штраф на керівника одного з Департаментів Міністерства інфраструктури України, який поряд із виконанням функцій за основним місцем роботи займався забороненою оплачуваною діяльністю, чим порушив норми КУпАП, а саме ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» [10, 11].

В Одеській області судом накладено штраф у розмірі 1700 грн. на голову однієї з районних державних адміністрацій за вчинення адміністративного корупційного правопорушення, передбаченого

ч. 1 ст. 1727 «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів» Кодексу України про адміністративні правопорушення, який не вжив заходів щодо недопущення конфлікту інтересів у зв'язку з винесенням розпоряджень про надання дозволів на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок із земель державної власності на користь свого двоюрідного брата, не повідомивши про це свого керівника [10, 11].

Крім цього, за протоколами, що скеровані до суду органами внутрішніх справ та Служби безпеки, до адміністративної відповідальності притягнуто 118 депутатів сільських, селищних, міських, районних рад; 72 посадові особи юридичних осіб публічного права; 65 посадових осіб місцевого самоврядування; 51 державного службовця; 33 посадові чи службові особи інших органів державної влади; 28 посадових чи службових осіб райдержадміністрацій; 8 службових осіб митної служби; 6 службових осіб чи працівників державної кримінально-виконавчої служби, державної фіскальної служби та органів внутрішніх справ; 5 службових осіб чи працівників та осіб, що виконують організаційно-розпорядчі обов'язки в юридичних особах приватного права; 4 посадові чи службові особи облдержадміністрацій; 3 службові особи чи працівники податкової міліції; 2 особи, що надають публічні послуги, та інших службових осіб судової гілки влади; по одній службовій особі чи працівнику прикордонної служби.

Майже половину притягнутих у державі посадовців за протоколами всіх правоохоронних органів становлять оштрафовані за порушення вимог фінансового контролю (608, або 45%), та понад третину за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (585 осіб, або 43,2%).

Таким чином, підсумовуючи дослідження, необхідно вказати, що подолання корупції в Україні є серйозною проблемою, загострення якої визначає міжнародне становище нашої держави та політичний імідж у світі. Важливу роль у протидії корупційним проявам відведено адміністративному законодавству. Про це свідчить спрямованість Закону України «Про запобігання корупції» на широке застосування адміністративної відповідальності за корупційні діяння.

Нашою метою було висвітлення загальної характеристики адміністративних корупційних правопорушень, їх кваліфікації, новел у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, зокрема в частині правової регламентації складів таких правопорушень. Здійснено правовий аналіз цих новел щодо їхньої спрямованості на приведення законодавства України у відповідність до європейських стандартів, а також усунення існуючих проблем у практиці застосування законодавства у сфері досліджуваних питань; окреслено проблемні аспекти правової регламентації повноважень прокурора у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституция Украины с изменениями от 1 января 2005 г. // Сведения Верховной Рады Украины от 23.07.1996 г. – 1996 г., № 30. – Ст. 141.
2. Международный Пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Законы Украины, Международные договоры Украины. Том 14. – К., 1998. – С. 713–728.
3. Кодекс Украины про административные правонарушения от 07.12.1984 г. № 8073–X (по состоянию на 17.08.2014) // Ведомости Верховного Совета УССР.– 1984. – № 51. – Ст. 1122.
4. Уголовный кодекс Украины от 5 апреля 2001 г. № 2341–III // Ведомости Верховной Рады Украины – 2001. – № 25. – Ст. 131.
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 49, ст. 2056.
6. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
7. Про судоустрій і статус суддів України: Закон України від 07.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
8. Про прокуратуру: Закон України : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua
9. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
10. Єдиний державний реєстр судових рішень reestr.court.gov.ua/Review/10312777
11. Кабінет Міністрів України. Постанова Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень від 25.05.2006 р. № 740 // Відомості Верховної Ради України (ВВР).