

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.924:342.841(045)

І.Л. Бородін,
доктор юридичних наук,
професор

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Проблематика корупції залишається актуальною і представляє постійний інтерес для адміністративно-правової науки. Автор статті здійснив спробу, спираючись на наукові джерела та нормативні акти вказати на особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення і, в першу чергу, зважаючи на Закон України від 7 квітня 2011 року "Про засади запобігання і протидії корупції", який набрав чинності 1 липня 2011 року.

Ключові слова: корупція, влада, нормативні акти, склад правопорушення (проступку), об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єктивна сторона, протокол про адміністративне правопорушення, постановова.

Аналіз літературних джерел дає можливість прийти до висновку, що корупція виникла та існувала разом з виникненням держави і в різні історичні періоди мала свої особливості.

У древній Греції в I – VI віках до н.с. вона носила побутовий характер і визначалась як псування питної води та їжі. З часом корупцією називали такі дії, які караються в судовому порядку, тобто "псування нравів", "розпущення молоді", розладнання порядку в полісі" [1]. В Російській імперії корупційні дії називали лихоїмством, яке представляло для держави серйозну небезпеку. З ним намагалися боротися практично всі правителі держави і як видно із нормативних актів, корупцією вважалась нечесність та продажність чиновників. Так, у "Височайшому маніфесті" від 18 липня 1762 року Катерина II вказувала "Мы уже от давнего времени слышали довольно, а по ныне и делом самим увидели, до какой степени в государстве нашем лихоимство возросла так, что едва ли есть самое малое место в котором бы Божественное действие суда, без заражения сей язвы отправлялось". В Указі від 17 лютого 1763 року імператриця наголошувала "Мы видели, что многие наши верноподданные, особливо в отдаленных от нашей резиденции местах, не только не получают в делах своих скорого и справедливого по законам решения, но еще от насилия и лихоимст-

ва или лучше сказать от самих грабежей вовсе в конечном разорение и нищенство приходят" [2].

Як свідчать історичні документи – дії, які можна назвати корупційними мали місце і в середовищі українського козацтва. Наприклад, в "Приговорі екстраординарної Ради" від 23 грудня 1764 року вказувалось: "На каждую потребность атаманам и старшие казны войсковой себе не делите и не касаться без стариков до скарбу неподвижного войскового под смертным штрафом, и кто поступит против этого войскового устава, то горлом карать и всю худобу его забирать не уважая ни на старшину, ни на атаманов и ни на кого" [3].

Офіційним початком боротьби з корупцією в Україні можна вважати Розпорядження Президента України від 28 вересня 1992 року "Про додаткові заходи щодо посилення боротьби із злочинністю та зміцнення правопорядку в Україні. В цьому документі органам та посадовим особам виконавчої влади всіх рівнів було дано розпорядження розглянути матеріали про фінансові порушення, зловживання в сфері економіки, які виникли у зв'язку із приватизацією, зміною форм власності, ліцензуванням, відрсагувати на кожне порушення у відповідності із законом, та усунути недоліки по боротьбі із корупцією.

Наступним нормативним актом, який пов'язаний з проблемами корупції в Україні є Указ

Президента України від 27 травня 1993 року "Про деякі питання проходження служби в органах державної виконавчої влади". Він встановив, що посадові особи органів державної влади не мають права використовувати службове становище з корисною метою в особистих інтересах або інтересах інших осіб, займатись підприємницькою діяльністю та роботою за сумісництвом (крім викладацької, наукової та творчої), сприяти фізичним і юридичним особам з використанням свого службового становища у здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання матеріальної вигоди, послуг, пільг і т.д. [1].

Дані нормативні акти носили декларативний характер тому і не відіграли значної ролі в боротьбі із корупцією. Вони не визначали, в повній мірі, ні правових, ні організаційних підстав щодо притягнення правопорушників до відповідальності за корупційні правопорушення.

На державному рівні створенню органів, які б займалися проблемами корупції були присвячені Указ Президента України від 26 листопада 1993 року, "Про Координаційний Комітет з Боротьби з корупцією і організованою злочинністю" [4], Указ Президента України від 27 липня 1994 року "Про питання посилення боротьби із корупцією і іншими злочинами у сфері економіки" [5]. В останньому були визначені організаційні заходи щодо створення спільних слідчо-оперативних груп для розслідування особливо тяжких та складних злочинів у сфері економіки. Але все ж безпосередніх питань по боротьбі з корупцією він не вирішив.

Першим нормативним актом, в якому встановлені завдання щодо боротьби із корупцією, у відповідній мірі, слід вважати Закон України від 26 грудня 1993 року "Про державну службу". Ним були встановлені принципи, обов'язки, етика поведінки державних службовців, обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Разом з тим, конкретної відповідальності за корупційні дії встановлено не було. Формально у ст. 38 цього нормативного акту зазначено, що "особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з діючим законодавством" [6].

Закон України від 5 жовтня 1995 року "Про боротьбу з корупцією" встановив правові та організаційні основи боротьби із корупційними

правопорушеннями, визначив окремі елементи механізму його реалізації та систему заходів попередження корупції. У ст. 1 даного Закону дається визначення корупції як "діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для отримання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг" [7]. В даному випадку корупція розглядається уже як правова категорія. М.І. Мельник, стверджує, що "як правова категорія корупція збирне правове поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень" [8]. Тобто, тут вона "визначається як комплексне складне поняття, яке охоплює сукупність взаємопов'язаних правопорушень, як кримінально-правових, так адміністративно-правових і дисциплінарних" [9]. За влучним ствердженням В.Д. Гворздецького корупція є системним соціальним явищем. Корупційні правопорушення не існують ізольовано від інших соціальних явищ, а органічно пов'язані з ним [10]. Разом з тим, вище зазначений нормативний акт не містить визначення корупції як правопорушення.

Поняття корупції знайшло своє відображення і в останньому, нині діючому Законі України від 7 квітня 2011 року "Про засади запобігання і протидії корупції", який набрав чинності 1 липня 2011 року. В ньому зазначено, що корупція – це використання особою (особи, уповноважені на виконання функцій держави, або місцевого самоврядування; особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадові особи юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них вказаними особами або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди), наданих їй службових повноважень та пов'язаних із 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 особі, з метою схилити цю особу до протиправного викорис-

тання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей [11].

Виходячи із законодавчого визначення, основними ознаками корупції можна назвати наступні: а) корупційні дії здійснюють особи, які постійно чи тимчасово уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування; б) систематичне зловживання владою у всіх її гілках -законодавчій, виконавчій, судовій; в) діяльність повинна бути протиправною і спрямована на використання зазначеними особами наданих їм повноважень; г) мета діяльності-одержання матеріальних благ та інших переваг як для себе, так і для третіх осіб.

Зазначений Закон також дав визначення корупційного правопорушення як умисного діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особами, уповноваженими на виконання функцій держави, або місцевого самоврядування; особами, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особами, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадовими особами юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них вказаними особами або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Главою 13-А КУпАП передбачені такі склади корупційних правопорушень: а) порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172.2); б) пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 272.3); в) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщень з іншими видами діяльності (ст. 172.4); г) порушення встановлених законом обмежень щодо обмеження дарунка (пожертви) (ст. 172.5); д) порушення вимог фінансового контролю (ст. 172.6); е) порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172.7); ж) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172.8); з) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172.9).

Корупційні правопорушення (проступки) мають всі складові елементи, які в сукупності і утворюють склад адміністративного проступку. Під юридичним складом корупційного правопорушення розуміється передбачена законодавством сукупність суб'єктивних і об'єктивних складових (елементів), наявність яких дає можливість кваліфікувати те чи інше діяння (дію, бездіяльність) як корупційне правопорушення. Таку сукупність формують наступні взаємообумовлені та взаємопов'язані складові – об'єкт, об'єктивна сторона (зовнішня сторона проступку); суб'єкт, суб'єктивна сторона (внутрішня сторона проступку).

Об'єктом адміністративного правопорушення (проступку) є ті суспільні відносини, які охороняються адміністративно-правовою санкцією, що підтверджується КУпАП (ст. 1). В ній зазначено, що завданням законодавства про адміністративні правопорушення є охорона власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, устанавленого порядку управління, державного і суспільного порядку. В залежності від ступеня абстрагування слід назвати загальний, родовий та безпосередній об'єкти адміністративного правопорушення (проступку).

Загальним об'єктом корупційних правопорушень є суспільні відносини, врегульовані різними нормами права і захищені адміністративно-правовими санкціями. Родовим об'єктом корупційних правопорушень є однорідні по суті суспільні відносини, які визначають сутність діяльності суб'єктів, наділених владними повноваженнями. Безпосереднім об'єктом корупційних правопорушень є конкретні правовідносини, що охороняються законом. Тобто це відносини щодо нормального функціонування публічної адміністрації, проходження державної (публічної) служби. Окремі статті КУпАП передбачають предмет протиправного посягання. Наприклад в ст. 172.2, 172.3 ним є подарунок (пожертва), в ст. 172.8 ним є інформація.

Об'єктивна сторона корупційного правопорушення (проступку) як зовнішній його прояв виражатися в діях чи бездіяльності.

Відповідно до закону протиправними корупційними діями, наприклад, є: отримання нагород в обмін на певні привілеї для фізичної чи юридичної особи; порушення обмеження щодо

використання службового становища; порушення обмежень що сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; одержання подарунка (пожертви); незаконне використання або розголошення в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Протиправною корупційною бездіяльністю, наприклад, є: неповідомлення особою безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів; ненадання інформації фізичним чи юридичним особам, якщо надання такої інформації передбачено законом; не складання протоколу про вчинення корупційного діяння; не подання або не своєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Кваліфікуючими ознаками об'єктивної сторони правопорушення є спосіб та час, і вони передбачені статтями КУпАП як такі, що властиві для корупційних правопорушень (проступків). Так, наприклад, ст. 172.7 передбачає такий склад правопорушення як порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Можна стверджувати, що під конфліктом інтересів необхідно розуміти суперечності між особистими інтересами конкретної особи та її службовими обов'язками, які можуть негативно вплинути на прийняття рішень, та вчинення дій під час виконання службових повноважень. Ст. 172.8 передбачає вчинення корупційного правопорушення (проступку) шляхом розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Наступним елементом корупційних правопорушень (проступків) є суб'єкт протиправного посягання. Адміністративно-правова наука виділяє два види суб'єктів в залежності від ознак, їм властивих. Загальним суб'єктом корупційних правопорушень є фізична осудна особа, яка досягла шістнадцятирічного віку на момент вчинення адміністративного правопорушення (проступку). Спеціальні суб'єкти корупційних правопорушень (проступків) визначені статтями КУпАП із посиланнями на Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції".

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення (проступку) виражається у вині - внутрішньому, психічному ставленні осудного

дієздатного суб'єкта до вчинених дій та до їх шкідливих наслідків. Основою суб'єктивної сторони є вина, яка проявляється у формі умислу та неосережності. Суб'єктивна сторона корупційних правопорушень (проступків) виражається у формі прямого умислу. Тобто особа, яка їх вчинила усвідомлювала протиправний характер своїх дій чи бездіяльності, передбачала шкідливі наслідки та бажала їх настання. Ні одне корупційне правопорушення (проступок) не вчинюється з необережності. Крім того, для них характерними є факультативні ознаки суб'єктивної сторони – мета і мотив.

Якщо скоєно корупційне правопорушення (проступок) накладається адміністративне стягнення, передбачене ст. 24 КУпАП. У відповідності з даним кодексом (ст. 38) адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше як через три місяці з дня його виявлення. КУпАП за вчинення корупційних правопорушень (проступків) встановлені наступні адміністративні стягнення: а) штраф – за правопорушення, визначені ст.ст. – 172.2, 172.3, 172.4, 172.5, 172.6, 172.7, 172.8; б) конфіскація – ст.ст. 172.2, 172.4, 172.5.

У разі виявлення корупційного правопорушення, уповноважена особа складає протокол. Він має містити реквізити, вказані у ст. 256 КУпАП. Це насамперед дані про подію правопорушення, особу правопорушника, свідків, якщо вони були, обставини, що пом'якшують та обтяжують відповідальність, відомості про тих, хто склав протокол, місце і дату його складання. При складанні протоколу про корупційне правопорушення правопорушнику роз'яснюються його права та обов'язки, передбачені ст. 268 КУпАП.

Протокол мають право складати: а) уповноважені особи органів внутрішніх справ України; б) уповноважені особи служби безпеки України; в) уповноважені особи органів державної податкової служби України; г) уповноважені особи органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; д) прокурор або уповноважена ним особа із числа працівників прокуратури.

Протокол про вчинення корупційного адміністративного правопорушення та зібрані матеріали, що його підтверджують у триденний строк з моменту його складання надсилається до

місцевого загального суду. У разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол та інші матеріали направляються до вищестоящего суду для визначення підсудності. Одночасно зібрані матеріали направляються прокурору, органу державної влади та місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягується до адміністративної відповідальності із поясненням характеру правопорушення.

Розгляд справ про корупційні адміністративні правопорушення віднесено до компетенції районних, районних у місті, міських та міськрайонних судів. Загальний порядок розгляду справ та винесення по них постанов регламентується гл. 22 (ст.ст. 276-282) КУпАП. Справи про корупційні правопорушення розглядаються в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу протоколу та інших матеріалів справи. За загальним правилом, встановленим у ст. 268 КУпАП, справи про адміністративне правопорушення розглядаються в присутності особи, яка притягується до відповідальності. При розгляді справи про адміністративні корупційні правопорушення, передбачені статтями 172.2 - 172.9 КУпАП, присутність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є обов'язковою.

Після одержання справи про корупційні правопорушення, суд, що буде її розглядати і вирішувати, повинен перевірити, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи, чи не минув строк давності, чи повідомлено осіб, які беруть участь у справі, чи в истребуванні необхідні додаткові матеріали, чи підлягає задоволенню клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, а також потерпілого, їх законних представників, адвоката.

В процесі провадження у справі про вчинення корупційного адміністративного правопорушення, передбачене ст.ст. 172.2 - 172.9 КУпАП, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. Після розгляду справи про корупційне правопорушення судом виноситься постановова, яка оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено.

Процесуальний порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень визначений у р.V (ст.ст. 298-330) КУпАП. Закон закріплює принцип обов'язковості виконання постанов про накладення адміністративних стягнень всіма державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами. Але необхідно враховувати і давність виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, яка КУпАП визначається як три місяці з дня її винесення.

Література

1. Абдиев К.М. Понятие коррупции и систем уголовно-правовых мер борьбы с нею. – М.: НОРМА – 1995. – С.55.

2. Кувалдин В.П. Борьба с коррупцией в дореволюционной России // Коррупция в России: состояние и проблемы. – М.: Феникс – 1996. – С. 97.

3. Редька А.І. Деякі питання практики застосування Закону України "Про боротьбу з корупцією". Коментар судової практики в кримінальних та адміністративних справах // Бюлетень законодавства і адміністративної практики України. – 1998. – № 1. – С.45.

4. Указ Президента України від 26 липня 1993 р. "Про координаційний комітет по боротьбі із корупцією і організованою злочинністю // Голос України. – 1993. – 22 грудня.

5. Верховна Рада України [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 27 серпня 1994 року "Про питання посилення боротьби з корупцією та іншими злочинами в сфері економіки". – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/484/94>.

6. Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №52. – Ст. 490.

7. Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. №34. – Ст.266.

8. Мельник М. Корупція: проблеми визначення сутності і поняття / М. Мельник // Вісник академії правових наук України. – X., 1998. – №3. – С.76.

9. Чорна В.І. Курс адміністративного права України. За заг. ред. В.В. Коваленка. – К. – Юрінком Інтер. – 2012р. – С.367.

10. В.Д. Гвоздецький. Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні. : Монографія. – К.: "МП Леся". – С.81.

11. Закон України "Про засади запобігання і протидії корупції" // Відомості Верховної Ради України (ВВР).– 2011. № 40.– Ст. 404.

И.Л. Борodin

Проблематика коррупции остается актуальной и представляет постоянный интерес для административно-правовой науки. Автор статьи осуществил попытку, опираясь на научные источники и нормативные акты указать на особенности административной ответственности за коррупционные правонарушения, и в первую очередь, исходя из Закона Украины от 7 апреля 2011 года "Об основах предупреждения и противодействия коррупции", который вступил в силу 1 июля 2011 года.

I.L. Borodin

The corruption problem is still topical and represents the interest for administrative legal science. The author attempted to emphasize the attributes of administrative responsibility for the corruption offences. He based his opinion on the scientific literature, the statutory acts and the Law of Ukraine "On the corruption prevention and counteraction", which was passed on the 7th of April in 2011 and entered into force on the 1st of July in 2011.