



КВАЛИФИКАЦИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ, СВЯЗАННЫХ С НАРУШЕНИЕМ УСТАНОВЛЕННЫХ ЗАКОНОМ ТРЕБОВАНИЙ

А. ВАСЬКОВЦОВ,
адъюнкт Национальной академии внутренних дел Украины

SUMMARY

The article solved some key questions of qualification administrative corruption offenses involving violations of statutory requirements. Focuses on the determination of the content of these offenses individual elements.

Keywords: corruption, administrative responsibilities, qualifications offenses, the offense.

В статье предоставлено решение некоторых ключевых вопросов квалификации административных коррупционных правонарушений, связанных с нарушением установленных законом ограничений. Основное внимание уделено установлению содержания отдельных элементов состава этих правонарушений.

Ключевые слова: коррупция, административная ответственность, квалификация правонарушений, состав правонарушения.

Постановка проблемы. В современных условиях борьба с коррупцией приобрела общегосударственный характер, поскольку это явление поразило государственные структуры, кредитно-финансовую систему, сферу хозяйственной деятельности и стало надежным прикрытием организованной преступности. Это вызывает серьезную обеспокоенность со стороны государства, так как влияет на повышение общественной опасности коррумпированных связей. В то же время в обществе отмечается прогрессирующее отношение к праву, как единому регулятору общественных отношений, как со стороны граждан, так и должностных лиц. Важным шагом на пути борьбы с коррупцией стало принятие Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции»[1] (далее - Закон), а также Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ответственности за коррупционные правонарушения»[2]. Однако, наряду с положительными нововведениями, применение этого закона вызвало ряд проблем, часть которых касается привлечения виновных лиц к административной ответственности, а именно - квалификации коррупционных деяний.

Анализ последних исследований и публикаций.

Исследованием отдельных вопросов, касающихся административной ответственности за совершение коррупционных правонарушений, занимались многие ученые, в частности М. Ю. Бездольный, Д. Г. Заброта, В. А. Завгородний, Д. И. Йосифович, А. В. Матиос, М. И. Мельник, С. С. Рогульская, В. Ткаченко, Г. М. Тучак, М. И. Хавронюк и другие. Вопросы характеристики состава

административных коррупционных правонарушений по новому антикоррупционному законодательству (глава 13-А КУоАП [3]) уже исследовались учеными, среди которых Н. И. Хавронюк [4, с. 281-294], коллектив авторов под руководством С. В. Кивалова и Е. Л. Стрельцова [5, с. 186-235], В. В. Галушко, А. Онищука, А. М. Ещука [6] и других.

Анализ проблем в квалификации коррупционных правонарушений, которые возникают на

практике, позволяет сделать вывод, что основной причиной неоднозначного понимания отдельных элементов составов указанных правонарушений является нерешенность их в положениях научных работ.

Работы ученых содержат ряд не только пробелов, но и противоречий в характеристике определенных признаков составов этих правонарушений. Часть таких административных методов составляют те, которые связаны с нарушением установленных законом требований (ст.ст. 172-6, 172-7, 172-9 КУоАП). Их квалификация вызывает ряд трудностей на практике [7], что обуславливает необходимость уделения им внимания.

Итак, целью статьи является постановка определенных проблемных вопросов характеристики отдельных элементов состава правонарушения, возникающих в ходе квалификации административных коррупционных деяний, связанных с нарушением установленных законом требований.

Изложение основного материала исследования. Согласно статье 1 Закона, деяние признается коррупционным правонарушением, если оно: 1) является умышленным, 2) содержит при-

знаки коррупции, 3) совершено определенным субъектом - лицом, указанным в статье 4 Закона, 4) и за него законом установлена юридическая ответственность определенного вида - уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная [4, с. 21]. Основываясь на описании М. И. Хавронюком трех форм коррупции, в которых может выражаться второй признак из этого перечня [4, с. 21-22], можно сформировать совокупность необходимых признаков состава коррупционного правонарушения. Объект должен содержать предмет - неправомерную выгоду. Объективная сторона должна включать действия в форме использования служебных полномочий и связанных с этим возможностей, сопряженное с получением неправомерной выгоды или принятие обещания / предложения неправомерной выгоды для себя или других лиц, или в форме предоставления / предложения такой выгоды. Субъективная сторона - вина в форме умысла, цель получить неправомерную выгоду или склонить должностное лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей. Субъект ответственности за коррупционные правонарушения должен соответствовать определенной группе лиц из перечня статьи 4 Закона. Итак, система этих признаков составляет общую конструкцию состава коррупционного правонарушения.

При наличии этих необходимых признаков не все административные правонарушения главы 13-А КУоАП сугубо коррупционные. Их можно разделить на две группы: связанные с нарушением установленных законом ограничений и связанные с нарушением установленных законом требований. Фактически первые прямо направлены на противодействие коррупции и являются

такowymi, поскольку они имеют все признаки общей конструкции состава коррупционного правонарушения. Другие, с точки зрения автора, называть коррупционными ошибочно, поскольку они не содержат указанных признаков, а лишь обеспечивают выполнение мероприятий предотвращения и противодействия коррупции.

Правонарушения, которые обеспечивают выполнение мероприятий предотвращения и противодействия коррупции, считаем возможным выделить в отдельную группу с названием «прокоррупционные». В украинском языке для образования существительных и прилагательных со значением: вроде, подобный; который поддерживает кого-либо, выполняет чью-то волю, разделяет чьи-то взгляды; употребляется приставка «про...» [8, с. 1142].

Несмотря на то, что в КУоАП все эти правонарушения называются коррупционными, на наш взгляд, введение разделения исследуемых правонарушений на коррупционные и прокоррупционные методологически целесообразно, поскольку это позволит отделить нормы, предусматривающие ответственность за чисто коррупционные правонарушения, от других, направленных на обеспечение выполнения положений Закона. Также это избавит от необходимости в ходе квалификации деяния второй группы искать в содеянном все признаки коррупционного правонарушения.

К административным коррупционным правонарушениям мы будем относить нормы ст.ст. 172-2 - 172-5, 172-8 КУоАП, к прокоррупционным - ст.ст. 172-6, 172-7, 172-9 КУоАП.

Данную статью мы посвятим анализу прокоррупционных правонарушений.

Родовым объектом правонарушений, включенных в главу 13-А КУоАП, являются общественные отношения, обеспечивающие

объективность и непредвзятость принятия должностным лицом решений и совершения (не совершения) действий при выполнении предоставленных ему служебных полномочий, а также отсутствие при этом удовлетворения частных (личных, групповых) интересов должностного лица за счет интересов других лиц, государства, общества.

Непосредственный объект каждого состава правонарушения конкретизируется в пределах родового в зависимости от того, какое требование может быть возбуждено совершением этого коррупционного деяния. Например, объектом состава правонарушения, предусмотренного ст. 172-6 КУоАП, являются общественные отношения в сфере антикоррупционного контроля (ст. 12 Закона), ст. 172-7 - в сфере урегулирования конфликта интересов (ст. 14 Закона), ст. 172-9 - в сфере осуществления мероприятий по предотвращению и противодействию коррупции служебными и должностными лицами в пределах своих полномочий (ст. 5 Закона).

Исследуя вопросы квалификации коррупционных правонарушений, связанных с нарушением установленных законом требований, необходимо уделить особое внимание объективной стороне этих правонарушений.

По этому поводу нами было рассмотрено около 70 решений судов, которые действуют на территории 14 областей Украины. Некоторые из этих решений, на наш взгляд, заслуживают особого внимания и рассмотрены в этой статье.

В связи с тем, что составы указанных правонарушений являются формальными, сосредоточим внимание на действии или бездействии, которые входят в объективную сторону.

Объективная сторона нарушения требований финансового



контроля может проявляться в двух формах: 1) непредставление или несвоевременное представление декларации об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера, предусмотренных Законом; 2) неуведомление или несвоевременное уведомление об открытии валютного счета в учреждении банка -нерезидента. Статьей не предусматривается ответственность за представление или сообщение неправильных или ложных сведений. Если при выявлении таких несоответствий реальным данным о финансовом состоянии должностного лица будут установлены признаки другого правонарушения, ответственность наступает по другим нормам КУоАП (например, ст. 164-1) или нормам других видов ответственности (например, ст.ст. 208, 368, 368-2 УК Украины). То есть, фактически с объективной стороны данное правонарушение может включать бездействие или действие с нарушением установленных сроков.

В Законе достаточно четко определены форма, порядок и сроки представления декларации. В специальной литературе положения Закона детально прокомментированы [4, с. 168-174; 5. 116-119]. Основным вопросом стоит срок, в течение которого необходимо установить наличие этого деяния. Согласно ч. 3 ст. 38 КоАП административное взыскание за совершение коррупционного правонарушения может быть наложено в течение трех месяцев со дня выявления, но не позднее одного года со дня его совершения. Так что для наступления ответственности за данное правонарушение необходимо выявление непредставления должностным лицом декларации, рассмотрение в суде и принятие решения до 1 апреля следующего за отчетным года.

Таким образом, установление

признаков объективной стороны данного правонарушения не должно вызывать трудностей, что подтверждает анализ судебной практики. Сам факт неподачи декларации или несвоевременного ее представления устанавливается с помощью традиционных доказательств (показаний свидетелей, документов). Основная проблема при квалификации этих действий возникает при установке их обязательных признаков как коррупционных. Суды осуществляют окончательную квалификацию деяния по своему усмотрению. Например, в одном деле судья четко определяет: «Не может быть признано коррупционным правонарушением деяние, если оно соответствует: не соответствует определенному в Законе описанию действия или бездействия или является неосторожным, или умышленным, но не совершенное с целью, определенной в Законе. При совершении правонарушения, предусмотренного ст. 172-6 КУоАП, нет денег, имущества или другой неправомерной выгоды ни как предмета, ни как цели. Такое правонарушение с объективной стороны выражается в бездействии, а с субъективной - характеризуется неосторожностью, а следовательно не носит коррупционного характера и не является коррупционным правонарушением. Тот факт, что определенные действия не соответствуют установленным в Законе признакам коррупционного правонарушения, означает, что их совершение не влечет каких-либо специальных правовых последствий совершения коррупционного правонарушения, а может тянуть только те правовые последствия, которые определены в санкциях соответствующих статей УК Украины, КУоАП, которые не являются специально антикоррупционными»[9]. В другом деле, наоборот, судья пошел по пути формального соблюде-

ния закона и указал, что при отсутствии в деянии всех признаков коррупционного правонарушения оно не может быть признано таковым и лицо не подлежит за него ответственности [10].

Считаем, что эти фактически одинаковые решения, которые подтверждают нашу позицию, где обосновывается возможность привлечения к ответственности должностного лица при отсутствии признаков коррупции и других признаков коррупционного деяния. Этим мы подтверждаем наш вывод о наличии в главе 13-А КУоАП правонарушений, которые не являются чисто коррупционными и могут отличаться от них необходимыми признаками состава.

Исходя из этого, при квалификации прокоррупционных деяний не следует устанавливать обязательные признаки коррупционных правонарушений, а необходимо сосредоточиться на признаках, четко указанных в диспозиции статьи КУоАП и вытекающих из характера самого деяния.

Объективная сторона нарушения требований сообщения о конфликте интересов на практике, в частности, выражалась в несообщении непосредственного руководителя о конфликте интересов:

- при совершении должностным лицом в личных интересах действий с использованием власти или служебного положения [11, 12];

- при приеме на работу близких лиц должностного лица в его непосредственное подчинение [13, 14];

- когда в компетенцию должностного лица входит осуществление полномочий относительно близких [15, 16].

Однако, на наш взгляд, в первом случае следует квалифицировать деяние как нарушение ограничений относительно использования служебного положения (ст. 172-2 КУоАП), или, при наличии



необходимых признаков, как служебное преступление.

Например, в одном из случаев должностное лицо в составе комиссии подписало на свое имя положительное заключение о согласовании проекта землеустройства по отводу земельного участка в собственность для строительства гаража [11], в другом - должностное лицо юридического лица публичного права (сельского дома культуры) не сообщило непосредственному руководителю о наличии конфликта интересов, выразившегося в необоснованном начислении ее сыну, принятому на работу кассиром этого сельского дома культуры, заработной платы в период, когда тот, без предусмотренных законом оснований, отсутствовал на работе [12].

Очевидно, что в первом случае налицо все признаки коррупционного правонарушения (ст. 172-2 КУоАП): объективная сторона - использование служебных полномочий и связанных с этим возможностей (подписания заключения), цель - получение неправомерной выгоды (узаконивание гаража, который по материалам дела на участке уже был построен), вина - умысел, субъект - соответствует п. «в» п. 1 ч. 1 ст. 4 Закона. Во втором же случае конфликт интересов выразился не в неправомерной выплате зарплаты, а в непосредственном подчинении сына матери. Действия по подписанию табеля учета рабочего времени могут быть квалифицированы или ст. 172-2 КУоАП, или как злоупотребление властью или служебным положением, или служебная халатность, в совокупности со служебной подделкой.

То есть как конфликт интересов следует оценивать только наличие возможности использовать служебные полномочия и связанные с этим возможности при пересечении с ними личных интересов. Само же использование

таких возможностей следует уже оценивать как соответствующее коррупционное правонарушение.

Объективная сторона неприятия мер по противодействию коррупции может выражаться в форме бездействия. В соответствии с диспозицией ст. 172-9 КУоАП предпосылкой совершения административного правонарушения, предусмотренного указанной статьей КУоАП, является совершение другого коррупционного правонарушения.

Так что, перед установлением признаков состава, неприятия должностным лицом мер по противодействию коррупции, следует сначала установить признаки коррупционного правонарушения, о совершении которого было известно виновному лицу. При этом непонятно, в какой степени необходимо установление этого факта. Очевидно, что ответственность по ст. 172-9 КУоАП должна наступать только в случае подтверждения предварительно совершенного коррупционного правонарушения судебным решением. Однако, следует учитывать сроки привлечения за коррупционные правонарушения, в соответствии с которыми эта статья может стать «мертвой нормой». Итак, административное производство относительно неприятия должностным лицом мер по противодействию коррупции следует проводить параллельно производству по факту коррупционного правонарушения, о совершении которого было известно виновному лицу.

Следующий вопрос возникает по поводу характера коррупционного правонарушения (дисциплинарного, административного, уголовного, гражданско-правового), неприятие мер по противодействию которому составляет объективную сторону этого проступка. На наш взгляд, при отсутствии признаков сокрытия преступления (ст. 396 УК Украины) по ст.

172-9 КУоАП следует квалифицировать действия относительно неприятия мер противодействия в случае выявления любого вида коррупционного правонарушения.

Сложным вопросом при квалификации прокоррупционных правонарушений является установление формы вины, за которую может наступать ответственность за прокоррупционные деяния. Поскольку для этих правонарушений не является необходимым признаком состава цель их совершения, считаем, что форма вины может быть любой, что видно из следующих соображений.

Представление сведений о доходах, расходах и обязательствах финансового характера (декларирование, официальное сообщение) является одной из мер антикоррупционных средств, которые имеет право применять государство [5, с. 221]. Конфликт интересов признается учеными предпосылкой возникновения коррупции [17, 18, с. 38, 41]. Закон обязал должностных и служебных лиц органов государственной власти, должностных лиц местного самоуправления, юридических лиц, их структурные подразделения, в случае выявления коррупционного правонарушения или получения информации о совершении такого правонарушения работниками соответствующих органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, их структурных подразделений, в пределах своих полномочий принять меры по прекращению такого правонарушения и немедленно письменно уведомить о его совершении специально уполномоченный субъект в сфере противодействия коррупции (ч. 7 ст. 5).

Несмотря на это, введение в КУоАП исследуемых статей вызвано не необходимостью установить ответственность именно за коррупцию, а потребностью



обеспечить реализацию положений Закона, повысит эффективность введенных им механизмов предотвращения и противодействия коррупции. Согласно такому смыслу существования исследуемых статей должностное лицо должно отвечать и за неосторожное несоблюдение требований Закона. Тем более, антикоррупционному законодательству уделяется значительное внимание, среди должностных лиц проводится соответствующая работа по доведению его положений, подготовлены и опубликованы методические рекомендации, комментарии и разъяснения норм действующего законодательства, научные статьи. В связи с такими условиями считаем ссылки виновного лица на незнание законов, мягко говоря, безосновательными, такими, которые содержат признаки служебной халатности, не соответствуют необходимому уровню правовой культуры должностного лица. К тому же следует напомнить, что согласно ч. 2 ст. 68 Конституции Украины незнание законов не освобождает от юридической ответственности. Таким образом, ответственность должностных лиц за прокоррупционные правонарушения должна наступать при любой форме вины.

Установление признаков субъекта административного прокоррупционного правонарушения вызывает много вопросов и во время правоприменения, и в теории, а потому требует отдельного исследования.

Выводы, полученные в ходе исследования и изложенные в статье, доказывают, что успех административно-правовой квалификации коррупционного правонарушения зависит от полноты и правильности понимания всех обязательных признаков его состава. Административные правонарушения, связанные с нарушением установленных законом

требований, не являются чисто коррупционными, так что при их квалификации не обязательно выявлять все необходимые признаки коррупции, предусмотренные Законом. При этом следует сосредоточиться на установлении указанных в соответствующих нормах КУоАП составов правонарушений, признаки которых охарактеризованы в этой статье.

Литература:

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1822.
2. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07.04.2011 р. № 3207-VI // Голос України. – 2011. – № 107.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс] / Верховна Рада України : законодавство. – 19.11.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.
5. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»: науково-практичний коментар // Відп. ред.: С. В. Ківалов і Є. Л. Стрельцов. – Х.: Одиссей, 2011. – 344 с.
6. Галунько В.В. Науковий коментар до Глави 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» [Електронний ресурс] / В.В. Галунько, О.О. Онишук, О.М. Єщук // Actual problems of corruption prevention and counteraction : Закони та коментарі. – 2012. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/laws-and-comments/74-naukovopraktychny-comment-some-provisions-of-law-on-the-principles-of-prevention-and-combating-corruption.html>.
7. Узагальнення практики застосування судами Тернопільської області законодавства за окремі корупційні правопорушення [Електронний ресурс] / Судова влада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/sud1990/analiz/yzagalnenja2>.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад, і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
9. Справа № 1116/2850/12 р.

Новоукраїнський районний суд Кіровоградської області [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27469394>.

10. Справа № 1105/2093/12 р. Добровеличківський районний суд Кіровоградської області [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27469466>.

11. Справа № 104/2169/12 р. Апеляційний суд Автономної Республіки Крим [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25979383>.

12. Справа №1701/1462/2012 р. Апеляційний суд Рівненської області [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25595112>.

13. Справа № 3/0510/5152/2012 р. Гірницький районний суд міста Макіївки Донецької області [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25717816>.

14. Справа № 3/0513/3130/2012 р. Димитровський міський суд Донецької області [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26311800>.

15. Справа № 1706/1101/12 р. Апеляційний суд Рівненської області [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25683784>.

16. Справа № 1608/2105/12 р. Карлівський районний суд Полтавської області [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/25682404>.

17. Лопушинський І. П. Конфлікт інтересів на державній службі: проблеми законодавчого врегулювання в Україні / І. П. Лопушинський // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Т. 130. Вип. 117. Державне управління. – Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2010. – 164 с.

18. Професійна етика публічної служби та запобігання конфлікту інтересів : навч. посіб. / Голов. упр. держ. служби України, Порог. прогр. корпорації «Виклики тисячоліття» (МСС) щодо зниження рівня корупції в Україні. – К. : [Шк. вищ. корпусу держ. служби], 2010. – 67 с.