

*Титко А. В.,
научный сотрудник отдела организации
научно-исследовательской работы с переменным составом ОВД
Национальной академии внутренних дел*

КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье рассмотрены и разграничены понятия «коррупция», «административные коррупционные правонарушения» и их признаки. Определены основные признаки состава административного коррупционного правонарушения, проанализированы правовой и общественный аспект коррупции.

Ключевые слова: коррупция, административное коррупционное правонарушение, коррупционные признаки, объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона, мотив.

Постановка проблемы. Коррупция во все времена остается основной проблемой, носит социальный, экономический, политический и морально-эстетический характер. Коррупционные явления охватили полностью все сферы жизни, что наносит ущерб развитию демократии в Украине, превращая ее в отсталое с архаичными пережитками государство, лишённое и намека на справедливое гражданское общество с прозрачным государственным механизмом власти. Согласно последним показателям Индекса восприятия коррупции в мире по распространенности коррупции в государственном секторе Украина из 175 стран заняла 144 место, разделив его с Центрально-Африканской Республикой, Камеруном, Ираном, Нигерией, Папуа-Новой Гвинеей, что красноречиво свидетельствует о месте, которое Украине отвело мировое сообщество. Поэтому важно сегодня разработать последовательный план действий по противодействию и борьбе с коррупционными правонарушениями. Для преодоления коррупции в Украине необходимо осуществить последовательные организационно-плановые мероприятия, основанные на методологии системного подхода. В данном случае не лишним упомянуть слова Н. Винера: «Системе может противодействовать только другая система, но высшего организационного уровня» [1, с. 106].

Цель статьи. Провести границу между дефиницией «коррупция», «коррупционное правонарушение», «административное коррупционное правонарушение», выделить основные признаки и элементы состава административного коррупционного правонарушения.

Исследованием понятия «коррупция», выявлением коррупционных истоков и причинно-следственных связей занимались М. И. Мельник, В. И. Попов, А. В. Терещук, М. Ю. Тихомиров, К. М. Абдиев, К. В. Сурков, В. К. Евтушевский, Н. Ф. Кузнецов, А. А. Дудоров, В. В. Панкратов, О. Кальман, М. И. Камлык, Е. В. Невмержицкий, О. Я. Прохоренко, М. И. Хавронюк. А также такие зарубежные ученые, как Б. В. Волженкин, А. Гределанд, М. В. Костенников, А. В. Куракин, Р. Клиггаард, В. Миллер.

Изложение основного материала. Сегодня правоохранительные органы Украины активно расследуют коррупционные правонарушения. Одновременно их деятельность сосредоточена на коррупционных административных правонарушениях и правонарушениях, совершенных лицами, занимающими

должности низших и средних категорий. В суд вместе с обвинительными заключениями за прошлый год было передано 1700 уголовных дел в отношении 1900 человек. Кроме того, в суды было направлено более 5400 протоколов о коррупционных административных правонарушениях, по результатам рассмотрения которых к ответственности привлечено более 4000 человек. Среди этих лиц – 442 правоохранителя, 224 работника органов внутренних дел, 184 – налоговой службы, 32 – таможен и 2 работника Службы безопасности Украины [2]. Поэтому особое внимание следует сосредоточить на административных коррупционных правонарушениях как распространенных коррупционных проявлениях. Для начала разграничим смежные понятия «коррупция» и «административные коррупционные правонарушения».

Наиболее и первое официальное определение коррупции содержится в документах 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН: коррупция – это «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных обязанностей за вознаграждение в любой форме в интересах того, кто дает такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения» [3].

Большой толковый словарь современного украинского языка дает несколько определений понятия «коррупция», а именно:

- коррупция – это деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот и других преимуществ;
- коррупция – это прямое использование должностным лицом своего служебного положения в целях личного обогащения;
- коррупция – продажность чиновников и общественных деятелей [4].

М. И. Мельник, считает, что дефиницию «коррупция» следует рассматривать масштабно. По его мнению, это понятие необходимо отграничить от других общественно опасных явлений, таких, как взяточничество, организованная и экономическая преступность и так далее, с целью надлежащей квалификации этого позорного явления, а также разработки действенных мер по предупреждению и противодействию [5, с. 58].

Н. Макиавелли определял коррупцию как использование публичных возможностей в частных интересах [6, с. 36].

Так, по мнению В. И. Попова, коррупция находит свое отражение в трех аспектах: политическом, социально экономическом и правовом [7, с. 56].

А. В. Терещук толкует явление коррупции в двух аспектах, а именно: как противозаконное деяние должностных лиц, направленное на личное обогащение; и как устойчивую связь представителей властно-управленческих структур с преступной средой, содействие ей в противоправной деятельности

путем использования предоставленных государством полномочий [8, с. 14].

Сторонниками политического аспекта трактовки понятия коррупции являются М. Ю. Тихомиров, К. М. Абдиев, К. В. Сурков, В. К. Евтушевский, которые определяют коррупционные деяния как превышение или злоупотребление должностью, государственно властными полномочиями в целях извлечения вознаграждения или материальных выгод [9].

Коррупцию с точки зрения социально-экономического аспекта рассматривали Н. Ф. Кузнецов, А. А. Дудоров, В. В. Панкратов. Ученые считают коррупцию социальным фактором руководства общества, содержащего экономический аспект. Именно через призму социально-экономических функций государственного аппарата и направленности коррупционных явлений в финансовую сферу и проявляется их сущность [10].

Д. Бейли считает, что коррупция представляет собой злоупотребление властью как следствие ее использования в личных целях, которые не обязательно должны быть материальными. Еще более развернуто определяет коррупцию Дж. Най. Он отмечает, что коррупция – это поведение, отклоняющееся от формальных обязанностей публичной роли под действием частных материальных или статусных целей, или же нарушающее правила, запрещающие отдельные виды относительно частного влияния [11, с. 417].

С упомянутого выше можно вывести еще одно определение коррупции как поведения должностных лиц государственного сектора, как служащих, так и политиков, следствием которой они сами или их близкие неправомочно и незаконно обогащаются через злоупотребления переданными им государственными полномочиями.

По нашему мнению, коррупция в широком смысле – это комплексный феномен, объединяющий политическую, социально-экономическую, морально-этическую составляющую, и существующий во всех сферах жизни; как кризисное явление может трактоваться через концепцию широкомасштабного явления. В узком смысле коррупция может рассматриваться как общественно опасное деяние, которое проявляется в действии или бездействии и заключается в использовании государственными служащими (и лицами, которые по своему статусу приравниваются к ним) из корыстных побуждений в собственных интересах (или в интересах третьих лиц) властных полномочий для получения благ как материального, так и нематериального характера.

Мы считаем, что коррупционные деяния имеют целью получение не только материально овеществленного результата, но абстрактного, например, информации, что в дальнейшем может использоваться для получения преимуществ, льгот и выгодных предложений.

Коррупция проявляется в коррупционных деяниях (действия или бездействия), имеет окраску как административного, так и уголовного, гражданского, дисциплинарного характера.

Исходя из международного опыта, Межамериканская конвенция по борьбе с коррупцией определяет коррупционные деяния следующим образом:

- попытку получения или получения, прямо или косвенно, правительственным чиновником или лицом, осуществляющим публичные функции, любых предметов денежной стоимости, а также другой пользы, такой как подарок, услуга, обещание или преимущество для себя или для другого лица или организации, в обмен на любой акт или бездействие при осуществлении им публичных функций;

- предложение или предоставление, прямо или косвенно, правительственному чиновнику или лицу, осуществляющему

публичные функции, предметов денежной стоимости, а также другой пользы, такой, как подарок, услуга, обещание или преимущество для себя или другого лица или организации, в обмен на любые действия или бездействие при осуществлении им публичных функций;

- любые действия или бездействие при выполнении своих обязанностей правительственным чиновником или лицом, осуществляющим публичные функции, с целью незаконного получения прибыли для себя или третьей стороны;

- мошенническое использование или сокрытие имущества, полученного в результате совершения одного из вышеупомянутых деяний [12].

Становится понятным, что данное определение объединяет составы правонарушений, имеющих и уголовную, и административную окраску.

В отечественном законодательстве административные коррупционные правонарушения, дефиницию которых, в соответствии с положением ст. 9 КУоАП и ст. 1 Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», можно определить как противоправное, виновное, умышленное, посягающее на установленный порядок использование субъектом коррупции предоставленных ему служебных полномочий. А также связанных с этим возможностью с целью получения неправомочной выгоды или принятия обещания или предложения такой выгоды для себя или других лиц. Или, соответственно, обещание, предложение или предоставление неправомочной выгоды субъекту коррупции или другим физическим или юридическим лицам (с целью склонить такое лицо к противоправному использованию предоставленных ему служебных полномочий и связанных с этим возможностей), за которые предусмотрена административная ответственность [13, 14].

Поэтому коррупционное деяние должно иметь такие характеристики: быть умышленным; содержать признаки коррупции; быть совершенным определенным субъектом, определенным Законом «О принципах предотвращения и противодействия коррупции»; быть по закону юридически наказуемым – нести уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность.

Умысел проявляется в осознанности общественно опасного характера своего действия или бездействия, предусмотренных общественно опасных последствий и желании их наступления, в возможности предвидеть возникновение этих последствий.

Признаками коррупционных деяний являются: непосредственное причинение вреда авторитету или иным охраняемым законом интересам государства (государственной службы); незаконный характер полученных госслужащим материальных и нематериальных благ; использование госслужащим своего положения вопреки интересам государственной службы; корыстная цель или другая заинтересованность госслужащего.

К субъектам коррупционных деяний относятся: лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления; лица, приравнивающиеся к лицам, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления; лица, постоянно или временно занимающие должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей или специально уполномоченные на выполнение таких обязанностей; должностные лица и работники юридических лиц – в случае получения ими неправомочной выгоды или получения от них лицами или с участием этих лиц другими лицами неправомочной выгоды; физические лица – в случае получения или при участии этих лиц другими лицами неправомочной выгоды.

К субъектам правонарушения, предусмотренного ст. 172-4 КУоАП, относятся лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления, которые перечислены выше, за исключением депутатов Верховной Рады Автономной Республики Крым, депутатов местных советов (кроме осуществляющих свои полномочия в соответствующем совете на постоянной основе), членов высшего совета юстиции (кроме тех, которые работают в Высшем совете юстиции на постоянной основе), народных заседателей и присяжных.

Субъектами правонарушений, предусмотренных статьями 172-5, 172-7 КУоАП, должны быть лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления; должностные лица юридических лиц публичного права, которые получают заработную плату за счет государственного или местного бюджета; лица, которые не являются государственными служащими, должностными лицами местного самоуправления, но предоставляют публичные услуги (аудиторы, нотариусы, оценщики, а также эксперты, арбитражные управляющие, независимые посредники, члены трудового арбитража, третейские судьи при исполнении ими этих функций, другие лица в установленных законом случаях).

За правонарушение, предусмотренное ст. 172-6 КУоАП, субъектом являются лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления; должностные лица юридических лиц публичного права, которые получают заработную плату за счет государственного или местного бюджета. Субъектами правонарушения, предусмотренного ст. 172-8 КУоАП, являются лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления. Субъекты правонарушения, предусмотренного ст. 172-9 КУоАП, являются должностные и служебные лица органов государственной власти, должностные лица местного самоуправления, юридических лиц, их структурных подразделений.

Административная ответственность – это вид юридической ответственности, предусматривает наложение административных взысканий за нарушение общеобязательных правил, предусмотренных административным законодательством.

Административная ответственность наступает при условии, что правонарушение не имеет такой степени общественной вреда, который требовал бы применения уголовной ответственности; правонарушение, как правило, не является дисциплинарным проступком; целью возложения ответственности не является возмещение причиненного имущественного вреда. Административная ответственность для служащих означает штраф и конфискацию незаконно полученной выгоды (если такое правонарушение сопровождалось получением выгоды). Что касается состава административных коррупционных правонарушений, то он состоит из следующих элементов: объект, объективная сторона, субъект, субъективная сторона.

Объектом выступают общественные отношения, охраняемые административным законодательством.

Объективная сторона коррупционного деяния – это внешнее проявление общественно опасного посягательства на объект, находящийся под охраной административно-правовых санкций. Система признаков административной нормы характеризует внешнюю сторону правонарушения.

Объективная сторона административного правонарушения имеет обязательные и факультативные признаки. К первым относятся деяния – действия или бездействие, вредные последствия, причинно-следственная связь между деянием и последствиями. Факультативные признаки – место, время, обстановка, способ, орудие совершения правонарушения. Субъект админи-

стративного правонарушения – вменяемое лицо, достигшее определенного возраста. Также существуют дополнительные признаки, которые определяют специальность субъекта.

Субъективная сторона является внутренним проявлением психического отношения субъекта к совершенному им деянию и состоит из вины, мотива и цели. Обязательным элементом является только вина в форме умысла или неосторожности, хотя, исходя из признаков коррупционного правонарушения, по нашему мнению, следует сказать о необходимости включения мотива как обязательного элемента субъективной стороны. Ведь под мотивом понимают осознанное лицом внутреннее побуждение, которым она руководствовалась при совершении правонарушения, поскольку коррупция – явление, имеющее в основе материальную сторону обогащения, то целесообразно было бы ввести этот элемент как обязательный в изложении диспозиции статей Главы 13-А таким образом: «из корыстных побуждений или мотивов собственного обогащения».

Рассматривая вопросы состава административного коррупционного правонарушения, мы пришли к выводу, что при дифференциации и индивидуализации наказания за эти деяния важную роль играет мотив субъекта. Не все коррупционные деяния следует считать социально-негативным явлением, поскольку получение средств в связи со служебным положением, которое занимает человек, и дальнейшее их использование в общественно-полезных интересах не может носить коррупционно окраску с точки зрения использования материальных благ не для личных интересов и не с целью обогащения, а для общей пользы. Так, например, в ст. 172-8 КУоАП говорится о незаконном использовании информации для собственных целей, но это еще не значит, что конечный результат не будет иметь общественной пользы. Ст. 172-6 КУоАП также полностью не соответствует характеристике коррупционного деяния, поскольку несвоевременное представление или вообще неподдача декларации об имуществе, расходах, доходах и обязательствах финансового характера может не иметь целью умысел на сокрытие имущества или средств. Поэтому в данном случае говорить о коррупционных признаках сложно, поскольку психологическая сторона совершенного не соответствует мотивации собственного обогащения или третьих лиц.

В подтверждение вышесказанного приведем пример обобщения судебной практики рассмотрения служебных преступлений с признаками коррупционных деяний, а также дел об административной ответственности Верховного Суда Украины. Постановлением судьи Измаильского городского районного суда Одесской области А. признан виновным, на него наложено административное взыскание в виде штрафа в размере 300 грн. за то, что он, занимая должность главного инспектора сектора таможенного оформления в пункте пропуска «Табаки» Измаильской таможни, предоставил незаконные преимущества физическому лицу Н., проставив в контрольном талоне личную печать, которая дала Н. исключительное право на выезд за пределы Украины без оформления надлежащих документов. Постановлением председателя апелляционного суда Одесской области постановление местного суда отменено, а производство по делу закрыто при отсутствии в действиях А. состава правонарушения, связанного с коррупцией, поскольку не было установлено и приведено в постановлении, по сравнению с кем Н. предоставлены незаконные преимущества, и не доказано наличие умысла на совершение коррупционного деяния и личного интереса. Таким образом, предоставление специальным субъектом незаконных преимуществ физическим или юридическим лицам во время приготовления или принятия решений может приобретать характер коррупционных только в том слу-

чае, когда такие действия имели место в условиях специальной, законодательно определенной процедуры [15].

Вывод. По нашему мнению, административные коррупционные правонарушения по своему составу очень похожи с составом уголовных правонарушений, имеющих коррупционный характер, поэтому считаем необходимым определить концептуальные аспекты, на которые стоит обратить внимание при квалификации и отграничении административных и уголовных составов:

– не все административные коррупционные деяния имеют характер коррупционного явления – отчасти получение вознаграждения, привилегии или льгот осуществляется не в собственных интересах или третьих лиц;

– совершенные деяния имеют характер коррупции, но не общественно-опасной, а так называемой «социальной»: получение больничного листа, ускоренное перечисление пенсионных выплат, получения информации для лоббирования интересов фирмы негосударственной формы собственности и так далее;

– коррупцию следует рассматривать с позиций правовой и гражданской сферы влияния. Так, коррупция правового поля должна соответствовать всем требованиям, предусмотренным нормативно-правовой базой, зато гражданское поле имеет меньшую общественную опасность нарушения нормативной базы, морально-этической стороны существования гражданского общества, элементарных правил сосуществования;

– административные коррупционные деяния по своей правовой природе смежны с уголовными коррупционными правонарушениями, но следует отделять признаки первого и второго для правильной правовой квалификации.

Литература:

1. Винер Н. Кибернетика / Н. Винер. – М. : Таксон, 2000. – 360 с.
2. Волошина А.В. Коррупция – вызовы для Украины : по материалам шестого «Киевского Диалога» 28–30 октября 2010 г. «Коррупция в политике, экономике и управлении – стратегии «гражданского общества и мирового сообщества по его преодолению». – Кировоград, 2011. – 79 с.
3. Материалы 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 1979 // Вестник МГУ. – М., 1980.
4. Большой толковый словарь современного украинского языка / В.Т. Бусел]. – К. : ПТФ Перун, 2003. – 1440 с.
5. Мельник М.И. Коррупция – коррозия власти (социальная сущность, тенденции и последствия, меры противодействия) / М.И. Мельник. – К. : Юридическая мысль, 2004. – 400 с.
6. Терещук А.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / А.В. Терещук ; Одес. Нац. Юрид. акад. – Одесса, 2000. – 177 с.
7. Попов В.И. Проявление коррупции в современных условиях / В.И. Попов // Коррупция в России: состояние и проблемы : материалы конф. – М. : Инст. МВД России, 1996. – С. 55–57.
8. Терещук А.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право» / А.В. Терещук ; Одес. Нац. Юрид. акад. – Одесса, 2000. – 177 с.
9. Абдиев К.М. Понятие коррупции и система уголовно правовых способов борьбы с ней : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / К.М. Абдиев. – М., 1995. – 220 с.
10. Дудоров А. Коррупция. Вариации на тему взяточничества / А. Дудоров // Вече. – 2002. – № 8. – С. 6–9.
11. Nye J. Corruption and political development: a cost-benefit analysis // American Political Science. – 1967. – № 12(61). – P. 417–427.
12. Межамериканская конвенция против коррупции от 29.03.1996 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_089.
13. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 07.12.1984 // ВВР Украинской ССР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon.nau.uo/doc>.
14. Закон Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
15. Обобщение Судебной практики рассмотрения уголовных дел о служебных преступлениях с признаками коррупционных деяний, а также дел об административной ответственности Верховного Суда Украины от 01.04.2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0011700-08>.

Тітко А. В. Корупційні правопорушення: адміністративно-правовий аспект

Анотація. У статті розглянуто і розмежовано поняття «корупція», «адміністративні корупційні правопорушення» та їх ознаки. Визначено основні ознаки складу адміністративного корупційного правопорушення, проаналізовано правовий та громадський аспекти корупції.

Ключові слова: корупція, адміністративне корупційне правопорушення, корупційні ознаки, об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона, мотив.

Titko A. Corruption offenses: legal and administrative aspect

Annotation. The article discusses and delineated the concept of “corruption”, “administrative corruption offenses” and their features. The basic elements of an administrative corruption offense, analyzed the legal and social aspects of corruption.

Key words: corruption, administrative corruption offenses, corruption signs, object, objective side, subject, subjective side, motive.