

УДК 342.9:342.924:351.74(477)

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
НАРУШЕНИЯМ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ
В СФЕРЕ ОГРАНИЧЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЛУЖЕБНОГО ПОЛОЖЕНИЯ**

О.В. ЗОРЯ

(Министерство доходов и сборов Украины, Киев);

канд. юрид. наук А.А. ДОЛГИЙ

(Национальная академия прокуратуры Украины, Киев)

Анализируется законодательная практика Украины в 1995–2013 годах относительно административно-правовой ответственности за коррупционные нарушения установленных ограничений использования служебного положения должностными лицами. На основе обобщения антикоррупционной практики в налоговых органах даны рекомендации о внесении изменений в административное законодательство. Представлены обобщенные выводы, касающиеся оценки эффективности функционирования административно-правового механизма в сфере применения действующего антикоррупционного законодательства.

В соответствии с Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно приведения национального законодательства в соответствие со стандартами Криминальной конвенции о борьбе с коррупцией» от 18 апреля 2013 г. № 221-VII (далее – Закон № 221-VII 2013 г.) [1] с 1 июля 2013 года из Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУАП) [2] исключены статьи 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения» и 172-3 «Предложение или предоставление неправомерной выгоды». В результате возникла ситуация, когда при наличии действующих законодательных ограничений использования служебного положения, установленных статьей 6 «Ограничения относительно использования служебного положения» Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» от 7 апреля 2011 г. № 3206-VI (далее – Закон № 3206-VI 2011 г.) [3], административная ответственность за нарушение этих ограничений не наступает. По этой причине изучение влияния указанных изменений на эффективность функционирования административно-правового механизма в сфере противодействия коррупции на практике сегодня актуально. Тема исследования связана с задачами, решаемыми в рамках проведения мероприятий по выполнению Государственной программы предотвращения и противодействия коррупции на 2011–2015 годы, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Украины от 28 ноября 2011 г. № 1240 [4].

Законодательные новшества по противодействию коррупции исследовались многими учеными. В частности, эти вопросы освещены в работах В. Гвоздецкого, Н. Мельника, Я. Прохоренко, Н. Серёгиной, Н. Хавронюка и других. Вместе с тем из-за неоднократных изменений антикоррупционного законодательства Украины проблематика ответственности за коррупционные правонарушения в научной литературе своего исчерпывающего отражения пока что не нашла.

С учетом сказанного предметом данного исследования стал анализ законодательного обеспечения административно-правовой ответственности за коррупционные нарушения установленных ограничений использования служебного положения должностными лицами. Цель работы – научно обоснованные предложения по совершенствованию антикоррупционного законодательства.

Основная часть. Как известно, коррупция – многогранное явление, и это обуславливает разнообразность подходов к трактованию ее сущности. В интересах нашего исследования прежде всего определимся с правовым пониманием сущности коррупции. Как считает Н. Серёгина [5, с. 102], точку зрения которой мы разделяем: во-первых, коррупция рассматривается как деятельность; во-вторых, такая деятельность связывается с противоправным использованием служебных полномочий; в-третьих, сфера этой деятельности ограничивается сферой государственного управления; в-четвертых, ее характеризует четко определенная корыстная (материальная) направленность. Касательно последнего, то это один из основных мотивов, побудивших законодателя установить ограничения использования должностными лицами своего служебного положения для получения неправомерной выгоды. Статьей 6 действующего Закона № 3206-VI 2011 г. для широкого круга лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления и приравненных к ним лиц (их перечень приведен в пунктах 1–3 части первой статьи 4 этого Закона), установлен ряд ограничений использования служебного положения. Этим лицам запрещено: 1) способствовать физическим или юридическим лицам в осуществлении ими хозяйственной деятельности, получении субсидий, субвенций, дотаций, кредитов, льгот, заключении контрактов (в том числе на закупку товаров, работ и услуг за государственные средства); 2) способствовать назначению на должность лица; 3) вмешиваться в деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления или должностных лиц; 4) предоставлять преимущество физическим или юридическим лицам в

связи с подготовкой проектов, изданием нормативно-правовых актов и принятием решений, утверждением (согласованием) заключений.

Законом Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения» от 7 апреля 2011 г. № 3207-VI (далее – Закон № 3207-VI 2011 г.) [6] КУАП был дополнен статьей 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения», которой была установлена административная ответственность за нарушение ограничений использования служебного положения. Часть первая этой статьи – за нарушение лицом установленных законом ограничений использования служебных полномочий и связанных с этим возможностей получения неправомерной выгоды в размере, не превышающем пяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан, или в связи с принятием обещания/предложения такой выгоды для себя или других лиц – предусматривала штраф от пятидесяти до ста пятидесяти не облагаемых налогом минимумов доходов граждан, с конфискацией незаконно полученной неправомерной выгоды материального характера. Частью второй статьи 172-2 КУАП за указанные действия – получение или принятие обещания/предложения неправомерной выгоды в размере, не превышающем ста не облагаемых налогом минимумов доходов граждан, – устанавливалась административная ответственность в виде наложения штрафа от ста пятидесяти до пятисот не облагаемых налогом минимумов доходов граждан, с конфискацией незаконно полученной неправомерной выгоды материального характера.

Обратим внимание, что в 1995–2010 годах за совершение аналогичных противоправных коррупционных деяний, которые определялись в статье 1 «Понятие коррупции и коррупционных деяний» утратившего силу Закона Украины «О борьбе с коррупцией» от 5 октября 1995 г. № 356/95-ВР (далее – Закон № 356/95-ВР 1995 г.) [7], статья 7 «Ответственность за совершение коррупционных деяний» этого Закона также предусматривала административную ответственность. За нарушение специальных ограничений, направленных на предупреждение коррупции со стороны государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, ответственность предусматривалась статьей 8 «Ответственность за нарушение специальных ограничений, установленных для лиц, уполномоченных на выполнение функций государства» указанного Закона.

Отметим, что составы рассматриваемых административных правонарушений коррупционного характера в названных законах различались. В частности, имелись определенные различия между объективной стороной административных правонарушений; субъектами коррупционных деяний и других правонарушений, связанных с коррупцией; сущностью коррупционных деяний, специальных ограничений, установленных для государственных служащих и других лиц, уполномоченных на выполнение функций государства. Названные различия не являются предметом нашего исследования. Для нас важно то, что указанные административно-правовые нормы устанавливали ответственность за совершение значительного сегмента общественно вредных деяний, а именно коррупционного характера. И эта ответственность была весомой административно-правовой составляющей в комплексе государственных мер, формировавших механизм противодействия коррупции среди должностных лиц, посягавших на установленный порядок государственной службы, авторитет органов государственной власти Украины. При этом применение правоохранительными органами статей 7 «Ответственность за совершение коррупционных деяний», 8 «Ответственность за нарушение специальных ограничений, установленных для лиц, уполномоченных на выполнение функций государства» Закона № 356/95-ВР 1995 г. и 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения» КУАП не только позволяло привлечь к ответственности лиц, нарушавших требования антикоррупционного законодательства, а имело еще и значительный профилактический эффект, удерживая субъектов административно-правовой ответственности от совершения более серьезных правонарушений – преступлений в сфере служебной деятельности.

Подтвердим сказанное примером из практики противодействия коррупции в налоговых органах.

Анализ ведомственной статистики свидетельствует: в 2005–2011 годах по материалам подразделений внутренней безопасности Государственной налоговой службы Украины (ГНС), а также других правоохранительных органов за совершение коррупционных деяний и нарушения специальных ограничений, установленных для лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, к административной ответственности в виде штрафа было привлечено 1,5 тыс. работников налоговых органов. Из них за нарушение специальных ограничений, установленных для лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, – 1296 человек, или 86,4 % от общего количества привлеченных. В 2011–2013 годах на основании статьи 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения» КУАП (до ее отмены) к административной ответственности в виде штрафа привлекли еще 97 налоговиков. Относительно всех указанных лиц были приняты законные решения о прекращении государственной службы в порядке статьи 30 «Основания о прекращении государственной службы» Закона Украины «О государственной службе» от 16 декабря 1993 г. № 3723-XII [10] или увольнении. Кроме того, принимались меры к устранению последствий коррупционных правонарушений, причиненного государству ущерба, возмещению убытков. Результаты административной практики широко использовались для проведения профилактических мероприятий с работниками органов ГНС Украины. В результате определен-

ная доля должностных лиц налоговых органов воздержалась от совершения коррупционных деяний, в первую очередь уголовно наказуемых. Это подтверждает ведомственная статистика налоговой службы за 2010–2012 годы, когда профилактические мероприятия проводились более интенсивно и целенаправленно. За это время в 2,5 раза сократилось количество возбужденных по фактам взяточничества уголовных дел против налоговиков, а следовательно и привлеченных к уголовной ответственности лиц. Это способствовало принятию и реализации многих управленческих решений, проведению операционных процедур в сфере налогообложения – уже в значительной мере без влияния коррупционной составляющей, в соответствии с требованиями налогового законодательства Украины.

Итак, каких-либо объективных социально-экономических, государственно-управленческих и правовых оснований для отмены в административно-правовом законодательстве ответственности за нарушения ограничений использования служебного положения с получением за это неправомерной выгоды или в связи с принятием обещания или предложения такой выгоды для себя или других лиц, на наш взгляд, не было. Однако, как уже отмечалось, Законом № 221-VII 2013 г. статьи 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения» и 172-3 «Предложение или предоставление неправомерной выгоды» из КУАП были исключены. Таким образом, при наличии действующего законодательного запрета (статья 6 «Ограничения относительно использования служебного положения» Закона № 3206-VI 2011 г.) нарушать установленные ограничения законодатель Законом № 221-VII 2013 г. устранил административно-правовую ответственность за нарушение этого запрета. Представляется, что целью принятия Закона № 221-VII 2013 г. все же было усиление ответственности за коррупционные правонарушения. На это, среди прочего, указывает новая редакция статьи 368 «Принятие предложения, обещания или получения неправомерной выгоды должностным лицом» Уголовного кодекса Украины. Этой статьей установлена уголовная ответственность не только за материальный состав преступления – получение неправомерной выгоды, а и за принятие должностным лицом предложения или обещания предоставить такую неправомерную выгоду. Возможно, законодатель решил, что статья 368 Уголовного кодекса Украины будет охватывать действия, предусматривавшиеся до этого отмененной в настоящее время статьей 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения» КУАП. Но этого на самом деле не произошло. Основная причина – существенно завышенное (с точки зрения уголовного законодательства это вполне объяснимо) по сравнению с административным законодательством требование законодателя к суммам неправомерной выгоды. Отсюда – сложности документирования и доказывания таких правонарушений. Учитывая негативные оценки состояния борьбы с коррупцией в Украине как внутри страны, так и за рубежом со стороны международных организаций, такое решение, на наш взгляд, не в полной мере согласовывается с требованиями государственной антикоррупционной политики.

Существующая конструкция антикоррупционных норм за нарушения ограничений использования служебного положения с получением за это неправомерной выгоды или в связи с принятием обещания или предложения такой выгоды в настоящее время предусматривает лишь гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность. Поэтому особое значение приобретает вопрос, какой формат антикоррупционных норм был бы необходимым и достаточным для установления более действенной ответственности за нарушения ограничений использования служебного положения и при этом корреспондировался с действующим антикоррупционным законодательством Украины.

Для ответа на этот вопрос следует учитывать наличие в Уголовном кодексе Украины статьи 368-1 «Незаконное обогащение». Часть первая указанной статьи устанавливает ответственность за получение должностным лицом неправомерной выгоды в значительном размере или передачу им такой выгоды близким родственникам при отсутствии признаков взяточничества. Вторая и третья части статьи 368-1 Уголовного кодекса Украины устанавливают ответственность за квалифицированные составы незаконного обогащения, если его предметом была неправомерная выгода соответственно в крупных или особо крупных размерах. Отмечая очевидное различие между объективными сторонами статьи 368-1 Уголовного кодекса Украины и исключенной из КУАП Законом 221-VII 2013 г. статьи 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения», целесообразно будет предложить восстановить в КУАП Украины в редакции Закона № 3207-VI 2011 г. статью 172-2, а одновременно с этим – для обеспечения целостности формирования основ административно-правовой ответственности за коррупционные правонарушения – и статью 172-3 «Предложение или предоставление неправомерной выгоды». Восстановление в данном Законе указанных административно-правовых норм устранило бы образовавшиеся пробелы в законодательстве Украины, возникшие после отмены 18 апреля 2013 года административно-правовой ответственности за нарушения ограничений использования служебного положения с получением за это неправомерной выгоды или в связи с принятием обещания или предложения такой выгоды, и способствовало более надежному функционированию административно-правового механизма в сфере обеспечения соблюдения таких ограничений должностными лицами на практике.

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие **выводы**:

1) административное антикоррупционное законодательство Украины до изменений в редакции Закона Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» от 18 апреля 2013 г.

№ 221-VII в целом достаточно эффективно регулировало на практике противодействие компетентных органов нарушениям ограничений использования служебного положения с получением за это неправомерной выгоды или в связи с принятием обещания или предложения такой выгоды;

2) законодательные изменения, внесенные Законом Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» от 18 апреля 2013 г. № 221-VII, устранили юридические основания применения административно-правовой ответственности за нарушение ограничений, предусмотренных в Законе, создав тем самым пробел в антикоррупционном законодательстве Украины. Вследствие этого даже при установлении факта нарушения ограничений использования служебного положения привлечь виновное лицо к административно-правовой ответственности невозможно;

3) для устранения указанного пробела целесообразно внести изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях, дополнив его статьями 172-2 «Нарушение ограничений относительно использования служебного положения» и 172-3 «Предложение или предоставление неправомерной выгоды» в редакции этого Закона от 1 июля 2011 г. № 3207-VI;

4) ожидаемым положительным результатом предложенных законодательных изменений станет укрепление административно-правовых основ антикоррупционного законодательства, значительный профилактический эффект в сфере противодействия противоправным деяниям субъектов властных полномочий, повышение общей эффективности работы и авторитета органов государственной власти Украины.

ЛИТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України: від 18 квітня 2013 року № 221-VII // Офіційний вісник України. – 2013. – № 37. – С. 7. – Ст. 1298.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 7 грудня 1984 року № 8073 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України: від 7 квітня 2011 року № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/print1360065318362569>.
4. Про затвердження Державної програми запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України: від 28 листопада 2011 року № 1240 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – С. 128. – Ст. 3431.
5. Сьрьогіна Н.О. Сутність корупції як правової категорії: історичні витоки та тлумачення поняття / Н.О. Сьрьогіна // Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: Право та державне управління. – 2012. – № 4. – С. 98–104.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України: від 7 квітня 2011 року № 3207-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – С. 30. – Ст. 1765.
7. Про боротьбу з корупцією: Закон України: від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>.
8. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України: від 25 травня 1998 року № 13 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98>.
9. Кримінальний кодекс України: Кодекс України: від 5 квітня 2001 року № 2341-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
10. Про державну службу: Закон України: від 16 грудня 1993 року № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.

Поступила 27.01.2014

ADMINISTRATIVE MECHANISM OF PREVENTIVE VIOLATIONS FOR ABUSING OF ANTI-CORRUPTION LEGISLATION OF UKRAINE BY OFFICIALS

O. ZORYA, A. DOLGI

The article attempts to analyze the legislative practice in Ukraine for the period of 1995 – 2013 concerning to the administrative liability for corruption offenses in the sphere of abusing powers by officials. According to the analysis of anti-corruption practices of the tax authorities justified recommendations for changes in administrative law. The article contains suggestions regarding to the administrative mechanism functioning effectiveness in a field of current anti-corruption legislation applying.