

1999. 5 березня. 7. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник. К., 1995. 8. «Кадровий пейзаж» української міліції повинен бути яскравим // Іменем Закону. 1998. 16 жовтня. 9. Атаев А.А., Управленческая деятельность: Практика и резервы организации. М., 1988. 10. Штанько О. Послаблення не буде // Міліція України. 1998. №11-12.

О.В.Терещук

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ І КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ

Аналіз результатів діяльності правоохоронних органів дає підстави відзначити, що реалізація вимог керівництва держави щодо радикального покращання заходів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, а також виконання положень Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки і Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки [1] сприяли активізації адміністративної діяльності органів внутрішніх справ.

Так, за 1998 рік галузевими службами МВС і підрозділами ОВС на місцях складено 3828 протоколів про притягнення до відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, 3712 з них – направлено до суду. Всього по Україні органами прокуратури, військової прокуратури, МВС, СБУ складено 6902 адміністративних протоколи (у 1987 р. – 6344), направлено до суду - 6656.

Разом з тим, криміногенна ситуація в державі залишається загостреною. Поряд з широкомасштабними проявами організованої злочинності у сфері економіки та банківсько-фінансової системи чи не найголовнішим фактором, що сприяє криміналізації суспільства, залишається розповсюдження корупції у структурах влади і управління усіх рівнів, а також у правоохоронних, контролюючих та інших органах, уповноважених на виконання функцій держави.

Особливу небезпеку для суспільства становлять такі негативні прояви серед посадових осіб і державних службовців з числа керівної ланки господарського комплексу, фінансово-банківської системи, чиновників високого рангу, уповноважених на прийняття рішень у питаннях розподілу бюджетних коштів, матеріальних ресурсів, а також приватизації об'єктів державної і комунальної власності.

Так, за 9 місяців 1998 року у місцеві суди України було направлено 2754 адміністративних протоколи, але тільки 1188 осіб (43%) було притягнуто до адміністративної відповідальності.

За весь 1998 рік судами накладено адміністративні стягнення лише на 2098 осіб (32%). В інших випадках провадження у справах були закриті з різних причин. Крім того вражає факт, що в Закарпатській області було притягнуто до відповідальності лише 208 державних службовців 5-7 категорії, причому 54 з них залишились на займаних посадах.

Така ситуація значною мірою пов'язана з недосконалістю та неефективністю чинного законодавства з цих питань і, зокрема, Закону України «Про боротьбу з корупцією».

За висновками переважної більшості фахівців МВС, СБУ і органів прокуратури, зазначений Закон з самого початку набуття ним чинності не виправдав сподівань, що на нього покладалися і не дав можливості правоохоронцям розгорнути ефективний наступ на «білокомірцеву» злочинність.

Ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» визначає, що під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Тобто, корупцію, як явище, сьогодні слід розглядати у двох аспектах, а саме, як протизаконні діяння посадових осіб, спрямовані на особисте збагачення, та як стійкий зв'язок представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем і сприяння йому у проведенні протиправної діяльності за рахунок використання наданих державою повноважень.

У першому аспекті вона існувала як у колишньому СРСР, що знаходило своє відображення у кримінальному законодавстві (ст.ст. 164-166, 168-172 КК УРСР), так і тепер в Україні. Однак, на сьогоднішній день найбільшу небезпеку для держави становить корупція саме у другому аспекті, оскільки прослідковується поширена тенденція криміналізації владно-управлінської сфери.

Визначена Законом адміністративна відповідальність за корупційні діяння виявилася неадекватною суспільній небезпеці, яку несе у собі це негативне явище.

Накопичений певний досвід застосування норм Закону дає підставу зазначити, що однією з основних причин його неефективної дії в частині, що стосується притягнення порушників до адміністративної відповідальності, є неузгодженість багатьох положень з іншими законодавчими актами, помилки в кваліфікації при вирішенні питань щодо адміністративної або кримінальної відповідальності тощо. Внаслідок цього в процесі розгляду протоколів в судах часто виникають спірні питання щодо правомірності застосування Закону, а це об'єктивно створює сприятливі умови для уникнення винних осіб від відповідальності.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» передбачає два види корупційних діянь, найбільш поширеним з яких є незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, в тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості.

Під матеріальними благами слід розуміти гроші, в тому числі валютні цінності, речі і предмети які можуть задовольнити матеріальні потреби особи, підвищити її матеріальний добробут, інтелектуальний імідж тощо, одержання подарунків неживого і живого світу не тільки без всяких підстав, але в тому числі «до свята»; прийняття в натурі сільгоспродукції, продуктів харчування (не тільки делікатесів); будматеріалів тощо.

Послуги – це діяльність третіх осіб по наданню безкоштовної допомоги, їх безкоштовна праця в інтересах суб'єкта корупційного діяння, які передбачають оплату, або інші матеріальні витрати: ремонт автомобіля, квартири; будівництва нерухомості; репетиторство з дітьми чи іншими родичами суб'єкта тощо.

Слід зазначити, що послуги і матеріальні блага, що надаються, можуть носити завуальований характер: умисний програш в азартній грі предметів грошового або майнового характеру заінтересованій особі у зв'язку з виконанням останньою функцій держави; надання матеріальних благ під видом «виграшної» лотереї; запрошення в туристичні, лікувально-оздоровчі чи інші

поїздки за рахунок фізичних або юридичних осіб під виглядом службових відраджень тощо.

За Законом, що аналізується, під пільгами розуміються такі вигоди, як виключення із загальних правил майнового характеру (50% знижка по оплаті житлової площі, комунальних послуг, а також палива; одержання додаткової відпустки, що оплачується), немайнового характеру (пільги під час розподілу житлової площі, влаштуванні дітей у дошкільні заклади, вирішенні інших питань соціально-побутового забезпечення у порядку, передбаченому законодавством України) [3].

Інші переваги - це інші вигоди, виключні права на будь-що, які здібні задовольняти інтереси майнового і морального характеру осіб, які виконують функції держави (першочергове право на встановлення квартирного телефону; користування безоплатною (відомчою) медичною допомогою і медикаментами в т.ч. після закінчення служби; одержання безоплатних путівок до оздоровчих закладів тощо).

Особливим видом корупційного діяння, передбаченого ст.1 ч.2 п. «а» є прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості (придбання товарів за ціною без урахування ПДВ; одержання запчастин на автомобіль на державних СТО без урахування оплати за їх установку; придбання пільгових путівок в оздоровчі і лікувальні заклади без належних підстав тощо).

Змістом об'єктивної сторони зазначеного корупційного діяння є незаконне одержання особою матеріальних благ, пільг та інших переваг саме у зв'язку з виконанням нею функції держави, тобто її протиправна поведінка. Саме використання своєї посади дозволяє особі, що виконує функції держави, незаконно одержувати зазначені матеріальні блага, послуги, пільги тощо. При цьому у цій ситуації не обов'язково має місце зловживання владою чи службовим становищем, або перевищення влади чи службового становища.

Але в усіх випадках має місце пролаж-купівля своєї посади навіть без нанесення явної матеріальної або іншої шкоди державі. Наприклад, внаслідок систематичного отримання посадовою особою подарунків до свята від свого підлеглого по службі спонукає її заплішувати очі на деякі порушення останнім службової дисципліни, або, навпаки, сприяти просуненню по службовій драбині тощо.

Частина 3 ст.1 Закону містить норму, згідно з якою подарунок (ринагорода), отриманий зазначеними особами за обставин, передбачених п. «а» ч.2 цієї статті, у тому числі такий, що надійшов без їх відома, а також вартість незаконно одержаних послуг підлягають стягненню (відшкодуванню) в прибуток держави.¹

Таким чином, одержання винагороди особою, уповноваженої на виконання функцій держави саме у зв'язку з виконанням таких функцій є корупційним діянням, але за нього можуть наступати різні види юридичної відповідальності.

¹ Слід зазначити, що в такому випадку вживання терміну "подарунок" не зовсім вдале, тому що у його зміст вкладається передусім дещо легальне і законне. Тому, на нашу думку замість терміну "подарунок" доцільно було б вжити термін: "незаконна винагорода".

Так, кримінальна відповідальність за ст.168 ККУ (одержання хабара) на- ступає, коли винагороду (подарунок) одержує тільки посадова особа і тільки за виконання або не виконання в інтересах того, хто дає хабара, будь- якої дії з використанням наданої їй влади чи посадового становища. Причому хабар - це винагорода виключно матеріального характеру. Ним можуть бути: майно (гроші, матеріальні цінності), право на майно (документи, які надають право на отримання майна, на надання права користування майном або ви- конання зобов'язань тощо), будь-які дії майнового характеру (передача май- нових вимог, відмова від них, безоплатне надання послуг майнового харак- теру, проведення будівельних чи ремонтних робіт тощо) [4].

Послуги, пільги і переваги, які не мають матеріального змісту (похвальна характеристика, надання престижної роботи), не можуть бути предметом хабара. Пленум Верховного Суду України в постанові № 12 від 07.10.94 «Про судову практику у справах про хабарництво» роз'яснив, що одержання такого характеру послуг, пільг чи переваг може розцінюватися як інша (некорислива) заінтересованість при зловживанні владою чи посадовим становищем і за наявності до того підстав кваліфікуватися за відповідною частиною ст.165 КК України.

Крім того слід зазначити, що для об'єктивної сторони хабарництва (ст.168 КК) не має значення форма одержання хабара: проста (безпосереднє вручення посадовій особі предмету хабара), або завуальована (факт передачі хабара маскується у зовні законну угоду: різного типу виплати, премії, пога- шення боргу і таке інше).

Для наявності складу злочину недостатньо факту одержання посадовою особою матеріальних цінностей за виконання чи невиконання будь-яких дій, що характерно для корупційного діяння, яке карається в адміністративному порядку. Відповідальність за одержання хабара настає тільки за умови, що посадова особа одержала його за виконання або невиконання в інтересах то- го, хто дає хабара, будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи посадо- вого становища.

Відмінність одержання хабара від простого одержання незаконної вина- городи проводиться і за суб'єктом, яким може бути тільки посадова особа. Причому слід зазначити, що кримінально-правове визначення посадової осо- би (ст. 164 КК) значно ширше поняття посадової особи, що дає Закон України «Про державну службу» (ст. 2).

Таким чином, незаконне одержання винагороди відрізняється від одер- жання хабара об'єктивними і суб'єктивними ознаками.

Крім того КК України передбачає відповідальність за одержання неза- конної винагороди робітником державної установи або організації, які не відносяться до посадових осіб (ст.191² КК). Об'єктивна сторона цього злочину виражається в отриманні працівником державної установи або організації у будь-якому вигляді матеріальних благ або переваг майнового характеру за виконання або невиконання будь-яких дій з використання службового стано- вища, тобто дії, які входять в коло його службових обов'язків і прав, або в компетенцію іншої особи, яка ці дії вчинила з використанням свого службо- вого становища, внаслідок вжитих винною особою заходів (прохання, пора- ди, консультації, підготовка висновків, резолюцій, рішень і т.п.). Причому, розмір отриманих працівником благ та переваг майнового характеру, вира-

жених у грошовому еквіваленті, повинен перевищувати в 0,5 і більше разів неоподатковуваних мінімумів доходів громадян¹.

Слід також зазначити, що положення цієї статті враховані в проекті Закону України «Про внесення змін і доповнень до Закону України «Про боротьбу з корупцією». Так, ст.2 проекту Закону передбачає вважати корупційним діянням прийняття подарунків та послуг у зв'язку з виконанням функцій держави від осіб, залежних від них по службі, за винятком символічного подарунка чи сувеніра, вартість якого не перевищує одного неоподаткованого мінімуму прибутків громадян.

Корупційні діяння, за які може наступати адміністративна відповідальність слід відрізнити від злочинів, передбачених ст. 165 КК (зловживання владою або посадовим становищем) і ст. 166 КК (перевищення влади або посадових повноважень), по-перше, по суб'єкту (як і при одержанні хабара); по-друге, за такою об'єктивною ознакою, як наявність істотної шкоди державним чи громадським інтересам або охоронюваним законом правам та інтересам окремих фізичних чи юридичних осіб. Відповідно до ч. 3 ст. 164 КК істотною шкодою, якщо вона полягає у заподіянні матеріальних збитків, вважається така шкода, яка в п'ять і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян.

Нарешті, корупційні діяння, що передбачені ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» слід відрізнити від злочину, передбаченого ст. 84 КК України (привласнення, розтрата і розкрадання способом зловживання посадовим становищем). Ці три форми (способи) розкрадання мають спільну ознаку – державне чи колективне майно було ввірене винному чи було в його віданні або в оперативному керуванні. А корупційні діяння за змістом ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» пов'язані з незаконним одержанням винагороди від третіх осіб.

Тому неправильно було кваліфіковане діяння голови колгоспу Н.В.Руденко, яка використала у своїх інтересах податок, який збирала з односельчан, а також привласнила 56 грн., як корупційне діяння, за яке суд піддав її штрафу у розмірі 425 грн. [5]

В усіх інших випадках за ці корупційні діяння може наступити адміністративна, дисциплінарна (ст. 2, ст. 7 Закону «Про боротьбу з корупцією»), цивільно-правова та матеріальна відповідальність (ст.2).

Список літератури:

1. Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98
2. Закон України «Про міліцію» ст.ст 22,23; Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» ст.12; ст.20.
4. Кримінальне право. Особлива частина. Підручник. К., 1998.
5. «Сьогодні». – 1999. - № 60, 1 квітня.

¹ Див.: Примітка до ст.191²КК України.