

Дрозд О. Ю.,доктор юридичних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України,
професор кафедри поліцейського права
Національної академії внутрішніх справ**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ,
ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ**

Анотація. У статті проведена теоретико-правова характеристика відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні. Визначено, що одним із механізмів запобігання та протидії корупції є адміністративна відповідальність. Підкреслюється, що в Україні існують різні види адміністративної відповідальності, з яких антикорупційна є однією з найпоширеніших. Метою відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією є встановлення та забезпечення обов'язку суб'єкта відповідати за корупційний прояв, запобігаючи таким чином корупційним діянням у правовій системі. Встановлено, що адміністративні норми, визначені розділом 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення мають відсильний характер та широку сферу дії, що пов'язана з трудовими нормами (сумісництво, одержання подарунків, конфлікт інтересів), екологічними нормами (оцінки впливу на довкілля), законодавчими антикорупційними обмеженнями (вимоги фінансового контролю, розміщення ставок на спорт, невжиття заходів щодо протидії корупції, незаконне використання інформації). Зазначається, що адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією з об'єктивної сторони вчиняються у формі простих (однократних), складних та альтернативних протиправних дій (діянь), або незаконної бездіяльності (наприклад, невжиття заходів щодо протидії корупції). Суб'єктами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією є всі особи, на діяльність та правовий статус яких поширюється дія спеціалізованого Закону України «Про запобігання корупції». Визначено, що у більшості випадком санкцією за такі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією є штраф, що несе фінансово-негативні наслідки для суб'єкта правопорушення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, запобігання корупції, конфлікт інтересів, корупція, об'єктивна сторона, обмеження, подарунки, суб'єкт корупції, фінансовий контроль.

Drozd O. Yu. Theoretical and legal characteristics of responsibility for administrative offenses related with corruption in Ukraine

Abstract. The article provides a theoretical and legal characterization of responsibility for administrative offenses related to corruption in Ukraine. It was determined that one of the mechanisms for preventing and countering corruption is administrative responsibility. It is emphasized that there are various types of administrative responsibility in Ukraine, of which anti-corruption is one of the most common. The purpose of liability for an administrative offense related to corruption is to establish and ensure the obligation of the subject to be responsible for the corruption manifestation, thus preventing corrupt acts in the legal system. It has been established that the administrative norms defined by Section 13-A of the Code of Ukraine on Administrative Offenses have a repressive nature and a wide scope, which is related to labour norms (part-time work, receiving gifts, conflict of interests), environmental norms (environmental impact assessments), legislative anti-corruption restrictions (financial control requirements, placement of bets on sports, failure to take measures to combat corruption, illegal use of information). It is noted that administrative offenses related to corruption from the objective side are committed in the form of simple (one-time), complex and alternative illegal actions (actions), or illegal inaction (for example, failure to take measures to combat corruption). Subjects of administrative offenses related to corruption are all persons whose activities and legal status are covered by the specialized Law of Ukraine "On Prevention of Corruption". It was determined that in most cases the sanction for such administrative offenses related to corruption is a fine, which has financial and negative consequences for the subject of the offense.

Key words: administrative responsibility, administrative offence, prevention of corruption, conflict of interest, corruption, objective party, restrictions, gifts, subject of corruption, financial control.

Актуальність теми. Кожна демократична держава спрямовує всі свої зусилля на викоринення корупції як одного із дестабілізуючих чинників правової системи. Корупція пронизує усі сфери суспільства, впливаючи таким чином на життя кожного громадянина. Одним із механізмів запобігання та протидії корупції є адміністративна відповідальність.

В Україні існують різні види адміністративної відповідальності, з яких антикорупційна є однією з найпоширеніших. Відповідно, характеристика відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні є актуальним та своєчасним науковим викликом, вивчення якої дозволить більш ефективно запобігати корупційним проявам.

Огляд останніх досліджень. Адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією були предметом наукових викликів таких науковців як С. Алфьоров, М. Бездольний, О. Безпалова, О. Губанов, О. Грудовенко, О. Джафарова, Н. Задирака, М. Лошицький, Ю. Коваленко, В. Колпаков, В. Курило, М. Мельник, В. Настюк, А. Приходько, С. Рогульський, С. Стеценко, М. Хавронюк, О. Шимон та інші.

При цьому, сучасні реалії поширення корупції в Україні викликають сумніви у антикорупційній політиці держави, формуючи необхідність комплексних наукових досліджень механізмів запобігання та протидії корупції.

Мета статті полягає у тому, щоб на основі науково-практичного аналізу нормативних засад та позицій наукової спільноти, практики діяльності суб'єктів публічної адміністрації, сформулювати теоретико-правову характеристику відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні.

Виклад основних положень. Корупція – це основний шлях проникнення у владні та управлінські структури економічної та організованої злочинності, яка характеризується залежністю законодавчої та управлінської практики від вузькогрупових, корпоративних інтересів певних злочинних структур. На думку авторів узагальнення судової практики, корупція може проявлятися не лише в корисливих зловживаннях владою, але й у розкраданнях, інших економічних зло-

чинах задля корпоративних інтересів партій, груп тощо. Саме задоволення вузькогрупових інтересів і з корисливих, і з інших мотивів найхарактерніше для корупції [1, с. 28–33].

Питання ефективності запобігання і протидії корупції є однією із найважливіших проблем, які намагається вирішити сьогодні українська держава. Корупція поглиблює суспільні кризові явища, підриває імідж України у світі, негативно впливає на мікро– і макроекономічні процеси, перешкоджає налагодженню конструктивного діалогу між владою і громадськістю, руйнує засади розбудови правової держави і громадянського суспільства [6; 2, с. 321–329]. Одним із проявів корупції є діяння, що пов'язані з корупцією, які за своєю природою є правопорушеннями, що пов'язані з корупцією. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII встановлює, що правопорушення, пов'язане з корупцією – це діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені законодавством вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, на яку поширюється дія закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [7].

Тому, запобігання і протидії корупції включає також адміністративну відповідальність, що є специфічним реагуванням держави на адміністративне правопорушення, та складається із застосування уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення та обов'язку цього суб'єкта відповідати за своє протиправне діяння і зазнати відповідного стягнення в межах, установлених законом. Натомість, надзвичайна важливість інституту адміністративної відповідальності зумовлена тим, що проступки є найпоширенішим видом деліктів, отже, становлять комплексне негативне соціальне явище. Натомість корупція є не конкретним суспільно небезпечним діянням, як це власиво будь-якому складові злочину, а може проявлятися в різних формах – кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних та інших [1, с. 28–33].

Теоретики права (Н. П. Бортник, Л. В. Білінська) вважають, що адміністративна відпо-

відальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, – це різновид юридичної відповідальності (поряд з кримінальною, дисциплінарною і цивільно-правовою), що виражається в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою адміністративного стягнення до особи, що вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією [1, с. 28–33].

Застосування адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, має окремі особливості, які потрібно враховувати як у чинному адміністративно-деліктному законодавстві, так і в практиці його застосування. Створення сьогодні дієвої системи запобігання корупції, розроблення комплексних заходів протидії цьому негативному соціальному явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетних напрямків прогресивного розвитку нашого суспільства [3, с. 13–17].

Відповідно, одним із елементів механізму протидії корупції, що має важливе теоретичне та практичне значення, виступає адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, визначена розділом 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) [6; 2, с. 321–329].

Глава 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення визначає такі види адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією [6]:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172-5);
- порушення вимог фінансового контролю (стаття 172-6);
- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172-7);
- незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (стаття 172-8);
- порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена

Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (стаття 172-8-1);

– невжиття заходів щодо протидії корупції (стаття 172-9);

– порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (стаття 172-9-1);

– порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (стаття 172-9-2) [6].

З аналізу Глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення можна вказати, що диспозиції багатьох статей глави 13-А КУпАП є відсильними, тобто з метою конкретизації певних обставин правопорушення виникає необхідність звертатись до положень окремих законів (наприклад, законів «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та ін.) [3, с. 13–17].

З об'єктивної сторони більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчиняється у формі протиправних дій. Ці дії можуть характеризуватися як прості, що являють собою однократну (одноактну) дію (наприклад, порушення вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів, подання недостовірних відомостей у декларації, тощо), так і складні, які можуть проявлятися у різних формах. Зокрема, охоплювати декілька різних дій (наприклад, порушення вимог фінансового контролю); альтернативні дії (наприклад, порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності); збірні дії (наприклад, випадки неодноразових протиправних дій, як би вони не визначались в конструкціях окремих статей – повторність, систематичність, злісність); тривалі дії при тривалих правопорушеннях, тобто такі, які почавшись з певної протиправної дії чи бездіяльності, тривають потім безперервно шляхом невиконання (порушення) певних обов'язків (наприклад, заняття державного службовця підприємницькою діяльністю); епізодично повторювані дії при продовжуваних проступках (це, наприклад, окремі випадки порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням) [3, с. 13–17].

Щодо суб'єктів відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з коруп-

цією в Україні, то це всі особи на які поширюється дія Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, до яких відносяться: 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) особи, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, члени Ради нагляду за аудиторською діяльністю Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, посадові особи та інспектори Інспекції із забезпечення якості Органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, члени Ради Аудиторської палати України, посадові особи Аудиторської палати України та працівники комітету з контролю якості аудиторських послуг Аудиторської палати України та комітетів з контролю якості аудиторських послуг професійних організацій аудиторів та бухгалтерів; б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; г) особи,

визнані такими, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархами) відповідно до Закону України «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»; 3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, – у випадках, передбачених законом; 4) кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом [7].

Переважний вид адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні є штраф. Це обумовлено статусом осіб публічного права. Оскільки, відповідно до чинного законодавства, військовослужбовці, військовозобов'язані та резервісти під час проходження зборів, а також особи начальницького складу Національного антикорупційного бюро України, Бюро економічної безпеки України, рядового і начальницького складу Державної кримінально-виконавчої служби України, служби цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, поліцейські несуть відповідальність за адміністративні правопорушення за дисциплінарними статутами. За порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, правил полювання, рибальства та охорони рибних запасів, митних правил, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування у разі винесення термінового заборонного припису, порушення тиші в громадських місцях, непра-

вмірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, ухилення від виконання законних вимог прокурора, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, зазначені особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До зазначених осіб не може бути застосовано громадські роботи, виправні роботи, адміністративний арешт [6].

Щодо складання протоколів із корупційних правопорушень, то на такі дії мають право лише уповноважені посадові особи МВС України, СБУ, прокуратури. Тільки суд приймає рішення про притягнення до адміністративної відповідальності, проте обов'язковою умовою є участь прокурора у судовому процесі [6; 5, с. 54–56].

Найпоширенішими випадками адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією є порушення визначеного законодавством строку щорічного декларування (що встановлюється шляхом аналізу сайту Національного агентства з питань запобігання корупції) – зазвичай строки порушення незначні – у кількох справах строк порушення становив 4 дні; або неповідомлення про суттєві зміни у майновому стані (зазвичай встановлюється порівнянням кількості майна у деклараціях за два роки і відсутністю повідомлення про набуття такого майна на офіційному сайті Національного агентства з питань запобігання корупції). Тобто зазначені порушення досить легко виявляти за пошуковою системою в електронному реєстрі декларацій. Проте якщо взяти до уваги коло посадовців, щодо яких складено адміністративні протоколи, очевидно, такі моніторинги реєстру декларацій на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції здійснюються вибірково і несистемно [4, с. 100–101].

Не дивлячись на достатньо продуману правову систему боротьби із корупцією і створену нормативно-правову базу, помилковість ретроспективного детермінізму в нашій країні полягає у надії на те, що сприй-

няття корупції громадянами буде негативним. Проте ментальність, історичні передумови та рівень правової культури населення не сприяє швидкому кардинально протилежному визнанню корупції, як негативного явища для розвитку суспільства. Тому держава, встановлюючи юридичну відповідальність за корупційні правопорушення, запобігає та протидіє розвитку цього явища в нашій країні [5, с. 54–56].

Крім того, існують системні прогалини в організації виконання вимог щодо декларування чи повідомлення про суттєві зміни майнового стану у певних органах, треба на них звертати увагу і проводити організаційну роботу, наприклад уповноваженими з протидії корупції в організації чи особами, уповноваженими складати протоколи про адміністративні правопорушення [4, с. 100–101].

Загалом, можна наступним чином охарактеризувати відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією в Україні:

- метою відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією є встановлення та забезпечення обов'язку суб'єкта відповідати за корупційний прояв, запобігаючи таким чином корупційним діям у правовій системі;
- адміністративні норми, визначені розділом 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення мають відсильний характер та широку сферу дії, що пов'язана з трудовими нормами (сумісництво, одержання подарунків, конфлікт інтересів), екологічними нормами (оцінки впливу на довкілля), законодавчими антикорупційними обмеженнями (вимоги фінансового контролю, розміщення ставок на спорт, невжиття заходів щодо протидії корупції, незаконне використання інформації);
- адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією з об'єктивної сторони вчиняються у формі простих (однократних), складних та альтернативних протиправних дій (діянь), або незаконної бездіяльності (наприклад, невжиття заходів щодо протидії корупції);
- суб'єктами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією є всі особи,

на діяльність та правовий статус яких поширюється дія спеціалізованого Закону України «Про запобігання корупції»;

– особливості порядку притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією

є обов'язкова участь прокурора у такому судовому процесі;

– у більшості випадком санкцією за такі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією є штраф, що несе фінансово-негативні наслідки для суб'єкта правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бортник Н. П., Білінська Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : *Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 28–33.
2. Кисіль Л. Є. Деякі питання адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 321–329.
3. Гончарук С. Т. Відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія : *Юридичні науки*. 2018. № 4. С. 13–17.
4. Гречанюк Р. В. Застосування адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані із корупцією у діяльності посадових осіб правоохоронних органів. *Ірпінський юридичний часопис*. 2019. Вип. 2. С. 96–101.
5. Кузьменко Ю. В. Адміністративна відповідальність як складник механізму протидії корупції в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія : *Юриспруденція*. 2019. Вип. 39. С. 54–56.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Ст. 1122.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.