

## ОБНОВЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

*В статті досліджуються теоретико-правові положення оновленого антикорупційного законодавства України.*

**Ключові слова:** корупція, корупційні правопорушення, державна служба, люстрація, адміністративна відповідальність.

### Постановка проблеми та її актуальність.

Корупція<sup>1</sup> в кінці ХХ та на початку ХХІ століття стала одним із самих соціально небезпечних і загрозливих явищ у світі. Сьогодні немає такої країни, якої б в тій чи іншій мірі не торкалась ця проблема. Особливо небезпечним останнім часом стало це явище для України. На євроінтеграційному шляху нашої країни корупція є однією з найактуальніших проблем, яка потребує невідкладного вирішення. Вона є головною перешкодою на шляху проведення реформ, підриває демократичні інститути в суспільстві, економіку, моральні та етичні цінності і справедливість, завдає шкоди сталому розвитку й принципу верховенства права, національній безпеці та становленню громадянського суспільства. Згідно з рейтингом Transparency International Україна за Індексом сприйняття корупції у 2013 році посідала ганебне 144 місце серед 177 країн світу [1]. При цьому ситуація за минулий рік щодо цього не надто покращилась. Україна входить до групи країн «Підвищені ризики», у неї найгірший показник у Європі. Серед країн СНД в питаннях протидії корупції Україна в незначній мірі випередила лише окремі центрально-азійські республіки.

Безперечно, держава, суспільство, світова спільнота не можуть не реагувати на такий стан корупційної загрози в Україні. Для боротьби з цією загрозою в нашому суспільстві задіяні різноманітні державні і громадські інституції. Крім іншого, ефективна боротьба з корупцією у державі можлива за умови належного антикорупційного законодавства, яке в Україні поступово удосконалюється.

### Аналіз досліджень і публікацій.

Теоретико-правовий аналіз прийнятого за останні десятиріччя вітчизняного антикорупційного законодавства здійснювали в своїх роботах окремі вчені-юристи, насамперед представники кримінально-правової та адміністративно-правової науки. Серед них можна назвати таких вчених, як Алфьоров С. М., Бородин І. Л., Камлик М. І., Мельник М. І., Хавронюк М. І., Невмержицький Є. В., Рогульський С. С., Серьогін С. М., Терещук О. В., Яфонкін А. О. та ін. Вони досить детально дослідили основні положення чинного на той час в Україні антикорупційного законодавства та висловили обґрунтовані пропозиції щодо його подальшого удосконалення.

Проте за останні декілька років в Україні прийнято ряд нових радикальних антикорупційних законів, окремі з яких знаходяться зараз на стадії введення їх у дію, які потребують певного теоретико-правового осмислення. Цим, зокрема, зумовлюється актуальність, наукове та практичне значення даної публікації, а також її мета і зміст.

### Виклад основного матеріалу.

Як негативне соціальне явище корупція бере витоки у далекому минулому – від античної доби з появою держави до сьогодні. Але особливо загрозливих масштабів вона почала набирати за часи незалежності України. Певний час вітчизняне законодавство у питаннях запобігання та протидії корупції було пасивним. Безпосередньо не існувало навіть правового визначення поняття корупційного правопорушення. Лише 5 жовтня 1995 року в Україні приймається Закон «Про боротьбу з корупцією» [2]. Він визначив адміністративно-правові засоби боротьби з корупційними правопорушеннями і передбачив застосування у судовому порядку до осіб, які їх вчинили, лише адміністративні стягнення у вигляді штрафу (у певних випадках – і конфіскацію, як додаткове стягнення), а за окремі з них, крім цього, і звільнення

<sup>1</sup> Корупція (лат. corruption – порча, розбещення) – підкуп; підкупність і продажність громадських і політичних діячів, а також державних чиновників та посадових осіб. – Краткий словарь иностранных слов. – 3-е издание. – Огиз. – М. –1943. – С. 194.

з посади. За цим Законом під корупцією розумілась діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. До корупційних діянь згідно цього Закону відносилось незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від фактичної (дійсної) вартості, а також одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством. Цей Закон діяв автономно (без імплементації його в Кодекс України про адміністративні правопорушення – далі КУпАП) до липня 2011 року. Слід зауважити, що згаданий Закон за півтора десятка років його дії не мав помітного впливу в якості ефективного антикорупційного правового засобу. У ньому законодавцем перевагу було не виправдано віддано застосуванню лише однієї складової державного примусу, а саме – адміністративній відповідальності за корупційні правопорушення. Сподівання подолати вітчизняну корупцію переважно шляхом притягнення корупціонерів до адміністративної відповідальності виявилися не виправданими. Щорічно на державних службовців, а здебільшого на посадовців органів місцевого самоврядування, різними правоохоронними органами складалося по декілька десятків протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, але в процесі їх подальшого судового розгляду половина з них не реалізовувалася. Корупція так і продовжувала зростати загрозливими темпами.

Отже, виникла необхідність пошуку більш досконалого репресивно-правового механізму, який би крім посилення правової відповідальності за корупційні діяння передбачав би і відповідні превентивно-правові важелі усунення цілого ряду умов та обставин, які сприяють можливості корупційних проявів у різних сферах соціального життя і, насамперед, у сфері державно-службової діяльності. 7 квітня 2011 року у нас було прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який набрав чинності з 1 липня 2011 року [3]. Кодекс України про

адміністративні правопорушення було доповнено главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» [4]. Відповідні зміни і доповнення були внесені і до Кримінального кодексу України.

Закріплене у вищезгаданому Законі поняття корупції значно відрізнялось від його визначення у Законі від 5 жовтня 1995 року. Під ним розумілось використання особами, визначеними у цьому Законі, наданих їм службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди вищеперерахованим особам або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цих осіб до протиправного використання наданих їм службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. У даному Законі замість раніше вживаного терміну «корупційне діяння» було вперше визначено поняття корупційного правопорушення, а саме: це умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особами, вказаними в ст. 4 Закону, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. Закон значно розширив коло суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення. Разом з особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у тому числі Президентом України, народними депутатами, урядовцями, суддями, до суб'єктів відповідальності віднесено також посадовців юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету.

Протидіяти корупції Закон зобов'язав органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС, податкової міліції, підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ, Військової служби правопорядку у Збройних Силах. Координація їх діяльності покладалась на Генпрокуратуру, а здійснення моніторингу реалізації антикорупційної стратегії в цілому – на спеціально утворений Президентом України орган – Національний антикорупційний комітет.

Законом передбачено щорічне декларування майна, доходів та видатків осіб, які займають вищі політичні посади, народних депутатів, державних службовців, інших службових осіб та посадовців органів місцевого самоврядування.

Главою 13-А КУпАП передбачалась адміністративна відповідальність за цілий ряд адмініст-

ративних корупційних правопорушень, а саме за: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2); пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3); порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП). Адміністративна відповідальність передбачалась у вигляді штрафів, а за окремі проступки – крім цього і застосування конфіскації як додаткового адміністративного стягнення.

Тоді ж Верховною Радою України була затверджена Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки.

Проте і згаданий Закон, не дивлячись на його прогресивність відносно попереднього, за три роки своєї дії так і не вніс помітних позитивних зрушень у боротьбі з корупцією, а тому з урахуванням того, що кримінально-правові санкції за окремі корупційні прояви будуть більш ефективними, 18 квітня 2013 року законодавець вніс зміни до КУпАП та Кримінального кодексу України, передбачивши замість адміністративної кримінальну відповідальність за порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 364-1 ККУ) та за пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 368 ККУ). Таким чином, ст.ст. 172-2 і 272-3 були виключені із глави 13-А КУпАП.

Водночас, радикальні соціально-політичні зміни, які відбулися у нашому суспільстві у 2014 році, призвели до оновлення вітчизняного антикорупційного законодавства. 14 жовтня 2014 року Верховною Радою України було прийнято новий пакет антикорупційних законів, зокрема закони «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро» та ін.

Закон «Про запобігання корупції», який вводить в дію з травня 2015 року, визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, заходи правової відповідальності та заходи щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Він містить XIII розділів, у т. ч.: розд. I «Загальні положення»; розд. II «Націона-

льне агентство з питань запобігання корупції»; розд. III «Формування та реалізація антикорупційної політики»; розд. IV «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням»; розд. V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»; розд. VI «Правила етичної поведінки»; розд. VII «Фінансовий контроль»; розд. VIII «Захист викривачів»; розд. IX «Інші механізми запобігання і протидії корупції»; розд. X «Запобігання корупції юридичних осіб»; розд. XI «Відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків»; розд. XII «Міжнародне співробітництво»; розд. XIII «Прикінцеві положення». Таким чином, за своїм змістом і спрямованістю цей закон робить акцент передусім на превентивні заходи щодо попередження корупційних проявів у різних сферах суспільної діяльності, усунення різноманітних соціальних передумов вчинення корупційних правопорушень.

Даним законом внесені зміни до системи органів, які покликані безпосередньо запобігати та протидіяти корупції. Зокрема, створюються і функціонують такі правоохоронні органи, як Національне агентство з питань запобігання корупції та Національне антикорупційне бюро, які наділені самими широкими повноваженнями у сфері запобігання та протидії корупції.

Національне агентство з питань запобігання корупції діє як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики. Воно може мати свої територіальні органи, територія діяльності яких може не збігатися з адміністративно-територіальним поділом. В Національному агентстві забороняється діяльність політичних партій. Не допускається використання агентства в партійних, групових чи приватних інтересах. Члени та службовці апарату Національного агентства під час виконання покладених на них обов'язків діють від імені держави як представники влади. Забороняється втручання в діяльність агентства та його територіальних органів з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, тобто територіальні органи знаходяться лише в централізованому підпорядкуванні.

До повноважень Національного агентства належить проведення аналізу стану та запобігання корупції в Україні, розроблення проектів антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання, здійснення моніторингу, координації та оцінки ефективності виконання такої стратегії,

здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, ведення Єдиного державного реєстру декларацій таких осіб та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, інформування громадськості та залучення її до формування, реалізації та моніторингу антикорупційної політики та ін.

З метою виконання покладених на нього повноважень Національне агентство має право одержувати в установленому порядку необхідну інформацію від державних органів, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форм власності, їх посадових осіб та громадян; мати прямий доступ до інформаційних баз; проводити перевірки організації роботи із запобігання і виявлення корупції в різних державних структурах та органах місцевого самоврядування; вносити приписи про порушення вимог антикорупційного законодавства; звертатися до суду із відповідними позовами; ініціювати проведення службового розслідування та вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності винних осіб та ін.

Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати його виконання посадовці повинні проінформувати агентство протягом десяти днів з дня одержання припису. За невиконання приписів Нацагенства встановлено адміністративну відповідальність.

Уповноважені особи Нацагенства мають право безперешкодно входити до приміщень державних органів та органів місцевого самоврядування, мати доступ до необхідних для них документів та відповідної інформації, отримувати щодо цього письмові пояснення посадових осіб, а також складати протоколи про адміністративні правопорушення у справах, що належать до їх компетенції.

Національне антикорупційне бюро діє як автономний правоохоронний орган з широкими силовими повноваженнями, на який покладається попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів, що становлять особливу суспільну небезпеку і становлять загрозу національній безпеці. Нацбюро покликане протидіяти кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені насамперед вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Воно складається з центрального управління та

семи територіальних управлінь, які є юридичними особами публічного права.

Законом «Про запобігання корупції» доповнено і уточнено визначення окремих термінів і понять порівняно із попереднім законом. Введено такі нові терміни та їх поняття, як антикорупційна експертиза, пряме підпорядкування, потенційний та реальний конфлікти інтересів, приватний інтерес, подарунок, члени сім'ї, суб'єкти декларування та ін. Визначення ж окремих понять, зокрема таких, як корупція, неправомірна вигода та ін., суттєвих змін не зазнали, а лише дещо уточнені.

Новим законом виключена адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення. Вона передбачена лише за правопорушення, пов'язані з корупцією, тобто діяння, що не містять ознак корупції, але порушують встановлені антикорупційним законом вимоги, заборони та обмеження, за які законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну або цивільно-правову відповідальність.

Крім цього згаданим законом встановлена кримінальна відповідальність за декларування недостовірної інформації суб'єктом декларування (ст. 366-1 ККУ).

Внесені також відповідні зміни і доповнення до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зокрема, передбачена адміністративна відповідальність у вигляді штрафу за невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції (ст. 188-46 КУпАП). В ст. 21 КУпАП внесено зміни, відповідно до яких забороняється передача матеріалів про адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, на розгляд громадської організації або трудового колективу. Пунктом 5 ст. 24 КУпАП передбачено нове адміністративне стягнення, а саме: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. Воно може застосовуватися лише як додаткове стягнення (ч. 1 ст. 25 КУпАП). Стаття 30 КУпАП доповнено частиною 5, в якій говориться, що позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті Особливої частини Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою особи, яка його вчинила, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, а також частиною 6, в якій сказано,

що позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом строком на один рік, коли його спеціально передбачено в санкції статті Особливої частини Кодексу.

**Висновки.** Поряд з іншими важливими соціально-політичними чинниками механізму комплексної протидії корупції у нашій державі нове вітчизняне антикорупційне законодавство повинно стати важливою ефективною складовою цього механізму з метою реального подолання у нас цього зловісного і ганебного явища.

#### *Література*

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Ві-

домості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

2. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.

3. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

5. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 5 жовтня 1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

#### **С. Т. Гончарук**

Обновление отечественного административного законодательства в сфере противодействия коррупции

В статье исследуются теоретико-правовые положения нового антикоррупционного законодательства Украины.

**Ключевые слова:** коррупция, коррупционные правонарушения, государственная служба, люстрация, административная ответственность.

#### **S. Honcharuk**

The update of the native administrative legislature in the sphere of anti-corruption

Theoretical legal norms of a new anticorruption legislature of Ukraine are explored.

**Key words:** corruption, corruption offences, public service, lustration, administrative responsibility.