

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРИМУСОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

ADMINISTRATIVE-COERCIVE MEASURES OF CORRUPTION RESISTANCE IN UKRAINE

Волонєць Д.Ф., аспірант кафедри конституційного і адміністративного права
Національний авіаційний університет

Стаття присвячена дослідженню адміністративно-примусових заходів протидії корупції в Україні, передбачених чинним вітчизняним законодавством, аналізу ефективності їх застосування, з'ясуванню можливих напрямів удосконалення механізму їх дії.

Сьогодні корупція в нашій країні перетворилася на одну з основних загроз національній безпеці. За умов прагнення України до вступу в Європейський Союз пріоритетними напрямами антикорупційної політики повинні стати виявлення й усунення умов, що сприяють виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створення.

Протидія корупції включає широкий спектр заходів, спрямованих на мінімізацію її обсягів та усунення причин корупційних правопорушень. Серед таких заходів важливе місце належить адміністративно-примусовим заходам, які в залежності від мети поділяються на заходи адміністративного попередження, припинення та адміністративного покарання.

Серед превентивних адміністративно-примусових заходів протидії корупції, визначених у законі, можна назвати насамперед такі, як: 1) встановлення спеціальних обмежень (а саме щодо: використання службових повноважень чи свого становища; одержання подарунків; сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; спільної роботи близьких осіб; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування); 2) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 3) фінансовий контроль; 4) антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів; 5) вимоги щодо прозорості інформації, особливо у сфері підприємницької діяльності та ін.

Як адміністративно-примусові заходи припинення корупційних проявів крім тих, що передбачені в главі 20 КУпАП, можна назвати такі, як: відсторонення осіб, які підозрюються у вчиненні корупційних правопорушень від виконання службових повноважень або виконання певних завдань; скасування рішення, прийнятого за умов конфлікту інтересів; припинення протиправного надання допомоги, яка стає причиною виникнення корупційних відносин; зобов'язання невідкладно письмово повідомити про факт виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунком, свого безпосереднього керівника та ін.

Санкціями за вчинення адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією, є штраф (основне адміністративне стягнення), а також додаткові - конфіскація та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, які в більшості випадків застосовуються одночасно. Тому виникає необхідність внесення відповідних змін в окремі статті КУпАП, а саме у ст. 25 і 36 Кодексу стосовно того, що за одне адміністративне правопорушення може бути накладено одне основне стягнення або одне основне і додаткові адміністративні стягнення.

Ключові слова: корупція, антикорупційне законодавство України, адміністративний примус, адміністративно-примусові заходи протидії корупції.

The article is devoted to the study of administrative-coercive measures of corruption resistance in Ukraine that are provided by current domestic legislation, their application effectiveness analysis, clarification of possible ways to improve the mechanism of their functioning.

Nowadays, corruption in our country has become one of the main threats to national security. In the context of Ukraine's aspiration to join the European Union, identification and removal of conditions that contribute to the emergence of corruption, as well as to prevent attempts to create them, should be priority areas of anti-corruption policy.

Resistance to corruption includes a wide range of measures aimed at minimization of its volume and corruption offences reasons removal. Among such measures, an important place belongs to administrative-coercive measures, which depending on a purpose are divided into measures of administrative warning, termination and administrative punishment.

Among the defined by the law preventive administrative-coercive measures of corruption resistance it is possible to determine primarily such as 1) the establishment of special restrictions (namely, on the use of official powers or own position; receiving gifts; a part-time job and combining with other activities; joint work of close people; restrictions after the termination of an activity related to the state, local self-government functions making); 2) conflicts of interest prevention and settlement; 3) financial control; 4) drafts regulations anti-corruption examination; 5) requirements for transparency of information, especially in the field of entrepreneurial activity, etc.

As administrative-coercive measures of corruption resistance in addition to the prescribed by Chapter 20 of the Code of Administrative Offences of Ukraine, it is possible to distinguish the following: removal of persons suspected of corruption offences committing from official duties performing or certain tasks performing; cancellation of a decision made in a conflict of interests; termination of illegal assistance that becomes a reason of corruption relations origin; the obligation to immediately notify in writing the fact of property discovery, which may be an illegal benefit or a gift of its direct chief, etc.

Related to corruption sanctions for administrative offences are a fine (a basic administrative penalty), as well as additional such as confiscation and deprivation of a right to hold certain positions or provide certain activity, which in most cases are applied simultaneously. Therefore, there is a need to make appropriate changes to certain articles of the Code of Administrative Offences of Ukraine, namely in Article 25 and Article 36 of the mentioned Code regarding the fact that one basic penalty or one basic and additional administrative penalty may be imposed for one administrative offence.

Key words: corruption, anti-corruption legislation of Ukraine, administrative coercion, administrative-coercive measures of corruption resistance.

Постановка проблеми та її актуальність. Сьогодні корупція в нашій країні перетворилася на одну з основних загроз національній безпеці. Вона багато в чому визначає неефективність всієї системи державної влади та місцевого самоврядування. Це одна з ключових причин гальмування реформ в Україні, одне з явищ, що породжує кризові стани у різних галузях соціального розвитку нашої держави. Насамперед, це стосується політики, економіки, публічного управління, а також є однією із ключових передумов існування організованої злочинності.

За умов перманентного соціально-економічного реформування, прагнення України до вступу в Європейський Союз пріоритетними напрямами антикорупційної політики повинні стати виявлення й усунення умов, що сприяють виникненню корупції, а також запобігання спробам їх створення. Вирішення цього завдання вимагає комплексного наукового дослідження питань не тільки правових засобів боротьби з корупційними проявами, відповідальності за уже вчинені корупційні діяння, а й питань з'ясування соціальних передумов для їх вчинення,

запобігання корупційних проявів, пошуку нових методів протидії цьому негативному явищу, удосконалення заходів та поліпшення рівня організації запобігання корупції. Ці обставини зумовлюють актуальність цієї публікації.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Питання застосування правових засобів протидії корупції в Україні, у тому числі і адміністративно-примусових заходів, досліджувалися у працях відомих вітчизняних учених-правників, таких як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.В. Гайдук, С.Т. Гончарук, Е.Ф. Демський, І.А. Дьомін, С.Д. Дубенко, Ю.В. Коваленко, Т.О. Коломієць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, О.Ю. Смоленський, А.І. Редька, О.Я. Прохоренко, Ф.М. Решетников, С.С. Рогульський, О.П. Савчук, О.В. Сердюк, С.С. Серьогін, О.В. Терещук, М.І. Хавронюк, З.Ю. Шевчук, М.А. Ярошенко, А.О. Яфонкін та ін. Їх роботи послужили певним теоретичним підґрунтям для цієї публікації.

Водночас, окремі питання застосування адміністративно-примусових засобів протидії корупції, передусім після прийняття нових законодавчих актів щодо запобігання корупції, потребують додаткового аналізу їх застосування у цій сфері та пошуку нових шляхів їх удосконалення.

Мета статті полягає в дослідженні адміністративно-примусових заходів протидії корупції в Україні, передбачених чинним вітчизняним законодавством, насамперед Законом України «Про запобігання корупції» 2014 р., аналізі ефективності їх застосування, з'ясуванні можливих напрямків удосконалення механізму їх дії.

Методи дослідження: у процесі підготовки матеріалів використовувалися такі науково-дослідницькі методи, як логіко-понятійний, історико-правовий, пізнавально-семантичний, порівняльно-аналітичний та ін., які дозволили здійснити аналіз адміністративно-примусових заходів протидії корупції в Україні.

Виклад основного матеріалу. Протидія корупції включає широкий спектр заходів, спрямованих на мінімізацію її обсягів та обмеження впливу на соціальні процеси, усунення соціальних передумов і причин корупційних правопорушень. За умов наявних масштабів розповсюдження корупції в Україні (а це за останні роки приблизно 130–140 місце зі 180 країн світу), вітчизняне антикорупційне законодавство акцентує увагу на усуненні причин корупції, а не лише на боротьбі з конкретними її проявами. Саме тому в сьогоденній антикорупційній стратегії нашої держави досить велика увага приділена превентивним заходам правового впливу для упередження корупційних проявів.

Закон України від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції», який сьогодні є основним нормативно-правовим актом в системі вітчизняного антикорупційного законодавства, визначив оновлені правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, заходи правової відповідальності та заходи щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [1]. 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. Він враховує досвід законодавчого регулювання питань протидії корупції зарубіжних країн та недоліки попереднього антикорупційного законодавства України. Насамперед, запобіжний вплив примусових заходів досягається за допомогою відповідних обмежень, зобов'язань і заборон, передбачених у згаданому законі та інших законодавчих актах, спрямованих на запобігання корупції. Більшість таких превентивних заходів мають адміністративно-примусовий характер.

В адміністративно-правовій літературі адміністративний примус визначається як метод публічного управ-

ління, що полягає в застосуванні уповноваженими на те органами виконавчої влади та іншими компетентними суб'єктами у передбачених адміністративно-правовими нормами випадках комплексу примусових заходів морального, матеріального та фізичного впливу на волю і поведінку учасників публічно-правових відносин з метою забезпечення громадського порядку та громадської безпеки, попередження та припинення правопорушень, а також покарання правопорушників [2, с. 68]. З огляду на мету та характер впливу заходи адміністративного примусу традиційно поділяють на три основні групи:

- заходи адміністративного попередження (запобіжно-профілактичні, превентивні);
- заходи адміністративного припинення;
- заходи адміністративної відповідальності (адміністративні стягнення) [3, с. 415].

Застосування заходів адміністративного попередження передусім застосуванню заходів припинення, а за умов вчинення адміністративного правопорушення до винних застосовуються заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення.

Заходи адміністративного попередження, виходячи з їх призначення, в сфері протидії корупції застосовуються з метою недопущення корупційних проявів і правопорушень, пов'язаних із корупцією. Варто відзначити, що серед інших примусових заходів цим заходам притаманний найбільш чітко виражений превентивний характер. Ця група примусових заходів застосовується компетентними органами за умов відсутності протиправної поведінки суб'єктів правовідносин, тобто, коли корупційне діяння або правопорушення, пов'язане з корупцією, ще не відбулося. Слід брати до уваги також те, що боротьба з корупцією загалом буде більш ефективною, якщо спрямувати її передусім на унеможливлення корупційних діянь.

Серед найбільш чітко визначених превентивних адміністративно-примусових заходів протидії корупції, визначених в законі «Про запобігання корупції», можна назвати насамперед такі:

- 1) встановлення спеціальних обмежень, а саме:
 - обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища;
 - обмеження щодо одержання подарунків;
 - обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
 - обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;
 - обмеження спільної роботи близьких осіб;
- 2) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- 3) фінансовий контроль;
- 4) антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів;
- 5) вимоги щодо прозорості інформації, особливо у сфері підприємницької діяльності;
- 6) заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування та ін.

Заходи адміністративного припинення застосовуються, коли вчиняється те чи інше адміністративне правопорушення з метою його припинення, забезпечення умов для притягнення винних до відповідальності, усунення шкідливих наслідків протиправного діяння та відновлення правомірного стану, а також запобігання вчиненню нових правопорушень. У процесі їх застосування встановлюється особа правопорушника, з'ясовуються обставини правопорушення, складається протокол про адміністративне правопорушення, збираються докази і готується справа для розгляду по суті [4, с. 255]. З цією метою Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) в гл. 20 передбачає заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні

правопорушення, які є різновидом заходів адміністративного припинення, а саме:

- адміністративне затримання особи (ст. 261 КУпАП);
- особистий огляд і огляд речей (ст. 264 КУпАП);
- вилучення речей та документів (ст. 265 КУпАП);
- тимчасове вилучення посвідчення водія (ст. 265 -1 КУпАП);
- тимчасове затримання транспортних засобів (ст. ст. 265-2, 265-4 КУпАП);
- відсторонення водіїв від керування транспортними засобами (ст. 266 КУпАП) [5, ст. 260].

Більшість із цих заходів і порядок їх застосування характерні і для провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією. Водночас їх застосування має і свої особливості з урахуванням специфіки корупційних проявів. Це, наприклад, стосується застосування заходів адміністративного припинення щодо врегулювання конфлікту інтересів, порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, незаконного використання службової інформації, невжиття заходів щодо протидії корупції та ін.

Крім цього, специфічними адміністративно-примусовими заходами припинення корупційних проявів можна назвати і такі, як: відсторонення осіб, які підозрюються у вчиненні корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією, від виконання службових повноважень або виконання певних завдань; відміна (скасування) рішення, прийнятого за умов конфлікту інтересів; припинення протиправного надання допомоги, яка стає причиною виникнення, розвитку чи припинення корупційних відносин або діяльності; зобов'язання невідкладно письмово повідомити про факт виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунком, свого безпосереднього керівника; вжиття заходів щодо усунення обставин, пов'язаних з прямим підпорядкуванням або підлеглистю близьких осіб або свояків та ін.

Серед адміністративно-примусових заходів протидії корупції чільне місце належить заходам адміністративної відповідальності.

Слід зауважити, що чинним антикорупційним законом України виключено адміністративну 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.

Главою 13-А КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за наступні види адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією:

- порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4);
- порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5);
- порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6);
- порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7);
- незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8);
- порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172-8-1);
- невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9);
- порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1);
- порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172-9-2 КУпАП).

Певною мірою з цими правопорушеннями безпосередньо пов'язане і правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 188-46 КУпАП.

Зауважимо, що диспозиції більшості статей глави 13-А КУпАП є бланкетними, тобто з метою конкретизації певних обставин окремих правопорушень, пов'язаних з корупцією, необхідно звертатися до спеціальних правил, встановлених відповідними законами (наприклад, законами «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та ін.).

Родовим об'єктом адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, є сукупність відносин, що складаються у сфері забезпечення обмежень та усунення умов щодо можливих корупційних проявів. Безпосереднім об'єктом адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, є конкретне правовідношення або певна сукупність правовідносин у сфері запобігання та протидії корупції, на які посягає те чи інше окреме правопорушення. У своїй сукупності вони формують видовий, а в подальшому і родовий об'єкт даної категорії проступків.

В окремих випадках безпосереднім об'єктом цих правопорушень може бути і предмет посягання, зокрема подарунки, валютні рахунки, майновий стан, інформація та ін., на що вказується в ст. 24 КУпАП та окремих статтях гл. 13-А КУпАП. Подарунок закон визначає як грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою від мінімальної ринкової.

З об'єктивної сторони більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, вчиняється у формі протиправних дій. Наприклад, це порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП), вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 172-7 КУпАП), незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП) та ін.

Рідше цим адміністративним проступкам властива протиправна бездіяльність. Це, зокрема, неповідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані (ч.2 ст. 172-6 КУпАП); неповідомлення особою у встановлених випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (ч.1 ст. 172-7 КУпАП); невжиття передбачених заходів посадовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП). До цієї групи правопорушень потрібно віднести також і невиконання законних вимог (приписів) НАЗК (ст. 188-46 КУпАП).

Факультативні ознаки об'єктивної сторони – такі, як спосіб вчинення правопорушення, час, місце, шкідливі наслідки та їх причинний зв'язок з протиправним діянням, умови вчинення правопорушення характерні в певних випадках лише для окремих правопорушень даної категорії проступків.

Досить суттєвою кваліфікуючою ознакою об'єктивної сторони більшості проступків, пов'язаних з корупцією, є повторність окремих порушень, за вчинення яких особа протягом року піддавалась адміністративному стягненню. За рецидивні випадки таких порушень передбачено більш суворе адміністративне покарання порівняно з попередніми.

Для адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачені спеціальні суб'єкти. Їх перелік визначено насамперед відповідними статтями КУпАП із посиланням на ст. 3 та 45 Закону України «Про запобігання корупції». Передусім це особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (зокрема, це вищі посадові особи держави; депутати всіх рівнів; державні службовці та посадові особи місце-

вого самоврядування; посадові особи військових та правоохоронних формувань; посадові та службові особи органів суду та прокуратури; члени НАЗК, ЦВК та інші особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування).

З суб'єктивної сторони адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, характеризуються умисною формою вини, тобто винна особа: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння б) передбачала його шкідливі наслідки; в) свідомо бажала або допускала настання цих наслідків.

Потрібно зазначити, що мета і мотив вчинення адміністративних правопорушень цієї категорії є корисливими, але на їх кваліфікацію, як правило, не впливають.

Санкціями за вчинення адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією, є штраф (основне адміністративне стягнення), а також додаткові - конфіскація та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, які в більшості випадків застосовуються одночасно. Ч. 6 ст. 30 КУпАП встановлює, 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.

Аналізуючи законодавчу регламентацію застосування згаданих санкцій, варто звернути увагу на певні протиріччя положень, що містяться в ст. 25 та 36 КУпАП та тих, що передбачені санкціями за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. А тому виникає необхідність внесення відповідних змін в окремі статті КУпАП, а саме в ст. ст. 25 та 36 Кодексу стосовно того, що за одне адміністративне правопорушення може бути накладено одне основне адміністративне стягнення або одне основне і додаткові адміністративні стягнення (як це

сьогодні визначено в санкціях за більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією).

Судова статистика останніх років показує, що серед адміністративних правопорушень, пов'язаних правопорушень, найпоширенішими є порушення вимог фінансового контролю (близько 10 тисяч випадків на рік) та порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (близько тисячі випадків на рік). Значно менше проявів таких правопорушень, як порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (60–70 випадків на рік), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (близько 30 випадків), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, а також нежиття заходів щодо протидії корупції (до 10 випадків на рік). Такі дані можуть свідчити або про достатню дієвість застосування превентивних заходів попередження згаданих правопорушень, або про недостатню ефективність виявлення фактів таких правопорушень і притягнення винних до відповідальності.

Висновок. Таким чином, адміністративно-примусові заходи протидії корупції в Україні, передбачені чинним вітчизняним законодавством, поряд з іншими соціально-правовими чинниками механізму комплексної протидії корупції є важливим правовим інструментом цього механізму з метою реального подолання у нашому суспільстві згаданого ганебного явища. Водночас, на даному етапі практичного застосування вони потребують певного удосконалення їх правової регламентації. З урахуванням проведеного аналізу автором висловлені власні позиції щодо характеристики системи адміністративно-примусових заходів протидії корупції, їх ефективності та можливих шляхів удосконалення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014, № 49. Ст. 2056.
2. Гончарук С.Т., Сопілко І.М. Адміністративне право: конспект лекцій. Тернопіль: Осадца Ю.В., 2018. 180 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / ред. кол.: В.Б. Авер'янов та ін. Київ: Юридична думка, 2004. Т. I. 584 с.
4. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.