

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ГУДКОВ Д. В.,
інспектор
(Департамент кіберполіції
Національної поліції України),
здобувач
(Запорізький національний університет)

УДК 347.998.74

**НЕДОЛІКИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ
ЯК ВІДДЗЕРКАЛЕННЯ НЕДОЛІКІВ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»**

Статтю присвячено виявленню наявних недоліків у механізмі притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, передбачених Розділом XIII-A Кодексу України про адміністративні правопорушення. Предметом наукового дослідження є положення Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про запобігання корупції». Розглянуто недоліки та суперечність обмежень як засобів заборон, за порушення яких настає відповідальність, визначена Розділом XIII-A Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: правопорушення, пов'язані з корупцією, відповідальність за корупційні правопорушення, корупція, потенційний конфлікт інтересів, обмеження щодо отримання подарунків.

Статья посвящена выявлению существующих недостатков в механизме привлечения к административной ответственности за совершение правонарушений, связанных с коррупцией, предусмотренных Разделом XIII-A Кодекса Украины об административных правонарушениях. Предметом научного исследования является положения Кодекса Украины об административных правонарушениях и Закон Украины «О предотвращении коррупции». Рассматриваются недостатки и противоречия ограничений как средств запретов, за нарушение которых наступает ответственность предусмотренная Разделом XIII-A Кодекса Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: правонарушение, связано с коррупцией, ответственность за коррупционные правонарушения, коррупция, потенциальный конфликт интересов, ограничения на получение подарков.

The article is devoted to revealing the existing deficiencies in the mechanism of bringing to administrative responsibility for committing offenses related to corruption provided for in section XIII-A of the Code of Ukraine on Administrative Offenses. The subject of scientific research is the provision of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and the Law of Ukraine "On the Prevention of Corruption". The shortcomings and contradictions of restrictions as means of prohibitions are considered, for violation of which the liability stipulated by Section XIII-A of the Code of Administrative Offenses is imminent.

Key words: offense is connected with corruption, responsibility for corruption offenses, corruption, potential conflict of interests, restrictions on receiving gifts.

Вступ. Механізму боротьби з корупцією притаманні такі адміністративно-правові засоби, як: засоби заборони (встановлені обмеження); засоби зобов'язання (припис виконувати певні активні дії); засоби адміністративного примусу (відповідальність за порушення обмежень та приписів). Отже, інститут адміністративно-правової відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є складовою частиною механізму боротьби з корупцією, і, здебільшого, направлений на притягнення до відповідальності за вже скоєне правопорушення, хоча також відіграє роль попереджувального характеру.



На відміну від інших адміністративних правопорушень, які не мають такого суспільно небезпечного характеру, хоч і є антисуспільними проявами, правопорушення, пов'язані з корупцією, у яких би діяннях вони не проявлялися, завжди становлять суспільну небезпеку, адже можуть об'єктивно завдавати або загрожувати заподіянням шкоди державі й суспільству, а конкретно – встановленому порядку здійснення службових обов'язків уповноваженими на виконання функцій держави особами [5].

Постановка завдання. Метою статті є виявлення наявних недоліків у механізмі притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, на доведенні нормативно-правових актів до взаємного логічного узгодження, оскільки наявні колізії унеможливають притягнення до відповідальності та призводять лише до двоякого трактування законодавчих норм.

Результати дослідження. Боротьба з корупцією неможлива без чіткого усвідомлення поняття правопорушення, пов'язаного з корупцією, оскільки зміст його визначає подальші напрями правового регулювання в цій сфері та є підґрунтям для законодавчого закріплення діянь, які підпадають під ознаки правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Отже, Законом України «Про запобігання корупції» правопорушення, пов'язане з корупцією, визначено як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинені особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [1].

На сьогодні Розділ XIII-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлює перелік правопорушень, пов'язаних із корупцією [2]. Для виявлення переваг та недоліків складів правопорушень, передбачених цим Розділом, необхідно провести системний аналіз кожного з них. У зв'язку з тим, що склади таких правопорушень знаходяться у нерозривному зв'язку із засобами контролю та заборон, імовірно, що виявлені недоліки наявних адміністративно-правових засобів негативно впливають на зазначені склади правопорушень. Отже, статтею 1724 передбачено відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме за порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю.

Існує чимало проблем із самим засобом заборони щодо сумісництва, що полягає у суперечності між нормами права, які регулюють це питання. Під виконанням роботи за сумісництвом слід розуміти виконання працівником, крім основної, ще й іншої оплачуваної роботи незалежно від укладення трудового договору. На умовах сумісництва працівники можуть працювати на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина у вільний від основної роботи час.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про оплату праці» умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств визначаються Кабінетом Міністрів України. Отже, з'ясовуючи питання, чи є виконувана робота сумісництвом, потрібно керуватися постановою Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1993 р. № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій», Положенням про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій (затверджене наказом Мінпраці, Мін'юсту і Мінфіну від 28 червня 1993 р. № 43) та доданим до цього Положення Переліком робіт, які не є сумісництвом.

Указаним Переліком встановлено, що такий вид робіт, як технічна, медична, бухгалтерська та інша експертизи з разовою оплатою праці не є сумісництвом, але пунктом 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено обмежений перелік робіт, у якому не зазначено такого виду робіт, як технічна, медична, бухгалтерська та інша експертизи з разовою оплатою праці. У такому разі у спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції виникне багато питань щодо того, яким же нормативним актом керуватись для кваліфікації дій, які Переліком встановлені такими, що не є сумісництвом, а Законом України «Про запобігання корупції» опосередковано визнаються сумісництвом. Тому цілком логічно побудувати лінію захисту таким чином, що якщо існує заборона щодо сумісництва, то, наприклад, медична, бухгалтерська та інша експертизи з разовою оплатою праці взагалі не може розглядатися як сумісництво згідно з Переліком робіт, які не є сумісництвом, затвердженого наказом Мінпраці, Мін'юсту і Мінфіну від 28 червня 1993 р. № 43. Але водночас Закон України «Про запобігання корупції» забороняє займатися іншою оплачуваною діяльністю, чим повністю нівелює поняття сумісництва, яке передбачено назвою цієї статті.

На наш погляд, цілком логічна заборона, оскільки посадова особа повинна працювати тільки за основним місцем роботи на благо суспільства і держави. Пояснюючи необхідність введення відповідальності за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, А.О. Мухатаєв вказує: 1) ці обмеження є своєрідним захистом із боку держави підприємців, представників інших професій, яким людина, що має владні повноваження і приймає управлінські рішення, може скласти вагому конкуренцію чи взагалі «витіснити» їх із відповідної сфери праці; 2) особа,



перебуваючи на основній службі, водночас буде вимушена витратити значну частину свого робочого часу на вирішення проблем, пов'язаних із роботою за сумісництвом, що може реально впливати на інтереси основної служби, її ефективність [3]. Із цього видно, що зайняття діяльністю, яке становить об'єктивну сторону складу ст. 1724 КУпАП, законодавцем також відноситься до неправомірного корисливого використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Отже, механізм цього діяння є корупційним, а оплата діяльності повинна вважатися неправомірною вигодою.

Аналізуючи судову практику, яка стосується указаної заборони, але за Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», можна дійти висновку, що однією з характерних ознак цього правопорушення, яка буде свідчити про наявність складу правопорушення, є системність зайняття іншою оплачуваною діяльністю. Наприклад, згідно з постановою Апеляційного суду Тернопільської області від 28 лютого 2014 р. у справі № 568/19/14-п суд дійшов висновку про те, що державний службовець ОСОБА_2, яка під час наданої їй щорічної відпустки працювала на сільськогосподарських роботах із прополювання та пасинкування кукурудзи, ніяких протиправних дій, умисно чи необережно, не вчинила, ніяких шкідливих наслідків від її дій не було, а тому в її діях ніякого складу корупційного адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 1724 КУпАП і Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», немає [4]. Отже, як вбачається, якщо робота виконувалась одноразово, то складу правопорушення, передбаченого ст. 1724 КУпАП, не буде. Хоча статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції» чітко передбачено заборону зайняття будь-якою оплачуваною діяльністю. Слід підкреслити, що диспозиція ст. 25 нового Закону «Про запобігання корупції» повністю ідентична диспозиції ст. 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», а отже, є цілком придатною для застосування за аналогією.

Наступне правопорушення, пов'язане з корупцією і передбачено ст. 1725 КУпАП, є порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Особи, зазначені у п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Кодексу, можуть приймати подарунки, які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених ч. 1 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», коли вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, у якому прийнято подарунки.

Поняття «гостинність» нині є не правовою, а історико-соціальною категорією. Відповідно до врегулювання, зазначеного у Законі, буде постійне трактування його меж. Слід зазначити, що латентність таких правопорушень дуже висока, оскільки жодна зі сторін не зацікавлена у розголошенні факту дарування. Отже, предметом цього правопорушення є подарунок, який заборонений за таких умов: а) якщо дарується у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. За відсутністю вищезазначених обставин вартість дарунка не повинна перевищувати одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, у якому прийнято подарунки.

Передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які: 1) даруються близькими особами; 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Склад правопорушення, пов'язаного з корупцією, буде також у тому разі, коли посадова особа, яка одержує подарунок під час проведення офіційних заходів, не передає його у триденний строк органу державної влади, місцевого самоврядування або іншій організації, у якій вона працює, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України згідно із ч. 3 ст. 23 згаданого Закону.

Однією із проблем дієвості такої норми є складність встановлення та доказування джерела подарунка, тобто дарувальника. Мається на увазі, що у разі отримання подарунків від декількох осіб суб'єктам боротьби з корупцією буде складно довести, що ці особи є єдиним джерелом походження подарунків або подарунка, тоді як встановлене законом обмеження щодо вартості подарунка безпосередньо прив'язане до одного джерела походження подарунка: «<...> сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів».

Отже, цілком допустимо, що стратегія захисту потенційного корупціонера буде базуватись на тому, що подарунки отримані не від однієї особи або однієї групи осіб, а від зовсім різних осіб, а тому сукупний розмір подарунків не може бути прив'язаний до граничного порогу, встановленого законом. На наш погляд, законодавцю необхідно внести відповідні зміни до закону, а саме шляхом встановлення граничної сукупної вартості подарунків за рік без прив'язування до осіб-дарувальників, що унеможливить будь-які зайві запитання у практичному застосуванні цього засобу заборони.



Крім того, як зазначено у ст. 23 Закону, таке обмеження не стосується подарунків, отриманих від близьких осіб, що повністю дозволяє цим особам бути посередниками у передачі подарунків. Таким чином, можливість передавання подарунків через близьких осіб посадовцю є одним із слабких місць дієвості механізму врегулювання обмеження щодо отримання подарунків.

Слід також зазначити, що одним із реальних шляхів виявлення цього правопорушення є здійснення досудового розслідування за іншим кримінальним правопорушенням за тяжкий або особливо тяжкий злочин, що згідно з Кримінальним процесуальним кодексом України надасть процесуальну можливість проведення негласних слідчих дій, а тому виникне можливість виявлення кількості джерел подарунка. Взагалі питання розслідування адміністративних проступків є досить назрілим, оскільки механізми виявлення правопорушень, пов'язаних із корупцією, є досить обмеженими з юридичного боку.

Наступне правопорушення пов'язане з корупцією і передбачене ст. 1726 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Цією статтею встановлюється відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані та за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації. Зазначений засіб відповідальності прямо витікає із такого засобу зобов'язання, як фінансовий контроль.

Слід зазначити, що 14 жовтня 2014 р. були внесені зміни як до ст. 1726 КУпАП, так і доповнено статтею 3661 Кримінальний кодекс України (далі – КК України). Такі зміни були зосереджені на відповідальності за внесення до декларації завідомо недостовірних відомостей суб'єктами декларування. Статтею 1726 КУпАП передбачено відповідальність у разі подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, а також у разі, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 мінімальних заробітних плат. А кримінальна відповідальність настає за ст. 3661 КК України у разі подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, а також у разі, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 мінімальних заробітних плат.

Безумовно, на перший погляд такі зміни начебто встановлюють жорсткі правила, які повинні не допустити випадків неправдивого декларування посадовцями своїх статків. Але, враховуючи стійке небажання чиновників висвітлювати усе своє майно, у практичному застосуванні цього засобу відповідальності може виникнути багато проблем. По-перше, незрозуміло, чому встановлено саме такий пороговий рівень відповідальності: адміністративна починається за наявності різниці у вартості незадекларованого майна від 100 мінімальних заробітних плат, тобто приблизно 320 000,00 грн. Крім того, слід пам'ятати, що прив'язка до розміру мінімальної заробітної плати буде щорічно збільшувати встановлений пороговий рівень. По-друге, питання полягає в тому, що під час виявлення цього правопорушення, хто та як буде проводити оцінку майна і яка вартість повинна враховуватись: вартість на момент привласнення чи на момент декларування.

Законодавцем у примітці до ст. 172-6 КУпАП прив'язано різницю вартості незадекларованого майна (від 100–250 мінімальних заробітних плат) до достовірних відомостей, але водночас не зрозуміло, звідки ці достовірні відомості повинні братися: наприклад, із договору купівлі-продажу чи експертної оцінки майна на момент перевірки. Але головне питання полягає в тому, що відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей повинна бути кримінальною, оскільки статтею 366 КК України і до внесення змін до КУпАП та доповнення КК України, і на сьогодні було передбачено відповідальність за службове підроблення, тобто за складання, видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів.

Отже, вбачається досить хитрий хід законодавця, що, з одного боку, полягає у посиленні кримінальної відповідальності, оскільки КК України оновлено ст. 366-1, санкцією якої передбачено такий вид відповідальності, як позбавлення волі, але, з іншого боку, вбачається пом'якшення відповідальності шляхом встановлення порогового рівня адміністративної відповідальності у разі різниці вартості майна в 100–250 мінімальних заробітних плат. Пом'якшення відповідальності полягає в тому, що до моменту встановлення адміністративної відповідальності за подання завідомо недостовірних відомостей посадову особу можна було притягнути до кримінальної відповідальності за ст. 366 КК України: складання, видачу службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів.

Наступне порушення, пов'язане з корупцією, визначено ст. 1727 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів». Цією статтею передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реаль-



ного конфлікту інтересів; вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Згідно з приміткою до статті під реальним конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень.

Слід звернути увагу на ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», якою встановлено обов'язок повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів. Статтею 1 цього Закону визначено, що потенційний конфлікт інтересів – це наявність у особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Отже, законом встановлено обов'язок повідомляти про наявний як реальний, так і потенційний конфлікт інтересів, але відповідальність існує тільки за неповідомлення про реальний.

Подібні прогалини в законодавстві призводять до скоєння численних не тільки адміністративних, а і кримінальних корупційних правопорушень. На наш погляд, насамперед повинна бути передбачена відповідальність за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, оскільки саме механізм повідомлення про потенційний конфлікт інтересів може попередити скоєння корупційного правопорушення, а не виявлення вже наявного реального конфлікту, що частіше на практиці зустрічається вже після скоєння корупційного кримінального правопорушення.

Висновки. Механізм відповідальності як складовий елемент загального механізму запобігання корупції нерозривно пов'язаний з адміністративними засобами заборони, встановленими Законом України «Про запобігання корупції», а отже, є відзеркаленням проблем, виявлених під час аналізу цих засобів заборони.

Також слід відмітити те, що механізм юридичної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, є достатньо прогресивним, але слід розуміти, що як механізм відповідальності, так і механізм запобігання корупції загалом, повинні бути динамічними та розвиватись враховуючи сучасні умови життя. По-перше, необхідно вдосконалювати у векторі попередження та недопущення корупції, а не притягнення за вже допущене правопорушення, як, наприклад, за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів, що обов'язково призведе до скоєння корупційного правопорушення. По-друге, слід прораховувати реальні прогалини у передбачених засобах заборон, як, наприклад, можливість отримання знижки у 90% на будь-який товар, що згідно з чинним законом не буде вважатись подарунком, а отже, притягнути до відповідальності не буде можливим. При цьому важливо довести нормативно-правові акти до взаємного логічного узгодження, оскільки наявні колізії унеможливають притягнення до відповідальності та призводять лише до двоякого трактування законодавчих норм.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради України. – 1984. – № 51. – Ст. 1122 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : [науково-практичний коментар] / відп. ред. С.В. Ківалов, Є.Л. Стрельцов. – Х. : Одиссей, 2011. – 344 с.
4. Узагальнення практики застосування судами Тернопільської області законодавства за окремі корупційні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://court.gov.ua/sud1990/analiz/yzagalnennja2>.
5. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М.І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.

