

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9:179

О. А. Біленко

*здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

### ЕТАПИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

**Постановка проблеми.** Необхідність дослідження тенденцій розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні обумовлена світовими напрямками боротьби з даним соціальним явищем. Водночас вироблення пріоритетних векторів удосконалення адміністративно-правового механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні неможливе без дослідження генези даного явища.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Роботи, присвячені дослідженню такого соціального явища, як корупція, регулярно проводяться серед вчених-адміністративістів України, зважаючи на згубний вплив даного явища на всі сфери суспільного життя. Підґрунтям написання даної наукової статті є наукові доробки С.М. Алфьорова, О.М. Бандурки, І.П. Голосніченка, Д.Г. Заброди, В.А. Завгороднього, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Г.П. Пожидаєва, С.С. Рогольського, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценка, О.В. Терещука, О.В. Ткаченка, Р.М. Тучака, В.О. Шамрая та багатьох інших.

Попри значний внесок зазначених науковців у дослідженні адміністративно-правових та управлінських аспектів боротьби з корупцією, у зв'язку із регулярними змінами у національному антикорупційному законодавстві питання розвитку національного законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, набуває особливої актуальності

Отже, **метою** написання даної наукової статті є висвітлення історії розвитку національного законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, шляхом виокремлення основних етапів такого розвитку.

**Виклад основного матеріалу.** З набуттям Україною незалежності було розпочато законодавче вироблення адміністративно-правових механізмів запобігання корупційним проявам шляхом притягнення до адміністративної відповідальності.

Тому, на наш погляд, можливо умовно поділити розвиток адміністративно-правового механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні на такі етапи, як: дорегулятивний (1991-1995 роки); початковий етап (1995-2006 роки); розвинений етап (2006-2014 роки); сучасний етап (2014 рік – теперішній час).

Нижче ми пропонуємо детальніше розглянути умовно визначені нами етапи, одночасно проводячи характеристику властивих їм подій та явищ.

Перший етап розвитку українського законодавства, яке визначає механізм застосування норм про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні визначається з моменту набуття Україною незалежності у 1991 р. до моменту закріплення на загальнодержавному рівні норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією у 1995 р. Слід наголосити, що цей етап є періодом становлення для всіх напрямків державотворення, а нормативно-правова база, яка врегульовувала суспільні відносини, була надбанням СРСР, а вітчизняне антикорупційне законодавство певною мірою ґрунтується на пострадянських засадах. Отже, характерними рисами даного періоду є: 1) відсутність норм, які б передбачали адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, а саме відсутність відповідних складів адміністративних правопорушень в КУпАП, а також відсутність спеціального закону, який би встановлював таку відповідальність; 2) підготовка законодавчих ініціатив, нормотворчий процес, які в подальшому набудуть форми Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Другий етап історичного розвитку становлення та розвитку законодавства про адміністративну відповідальність асоціюється із прийняттям Закону України «Про боротьбу з корупцією», де вперше визначалося поняття «корупція» як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне викори-

стання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [1]. Отже, можна стверджувати, що специфікою вітчизняного антикорупційного законодавства на даному етапі розвитку є позиціонування адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, як одного з шляхів боротьби з корупцією. Особливістю адміністративної відповідальності в даний період історичного розвитку є те, що адміністративна відповідальність настає за вчинення корупційних діянь, які не містять ознак складу злочину, а відмежування адміністративного правопорушення від злочину відбувається залежно від розміру матеріальної шкоди, завданої проступком державі. Акцент у кваліфікації правопорушення, пов'язаного з корупцією, здійснюється на одержанні матеріальних благ, послуг, пільг та інших переваг, що для сучасного суспільства вже не є актуальним.

На нашу думку, даний період важливий з урахуванням того, що вперше в українському суспільстві було визнано існування такого соціального явища, як корупція, а також встановлено адміністративну відповідальність за вчинення корупційних діянь на законодавчому рівні, хоча у даній редакції адміністративна відповідальність нерозривно пов'язана з кримінальною, а ознаки адміністративного правопорушення – з ознаками злочину.

Третій етап генези становлення законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні визначається активним законодавчим процесом у сфері встановлення та реформування адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язані з корупцією, приведенням національного законодавства у відповідність до світових вимог. В даний період тривалий час відбувалося переопрацювання норм Закону України «Про боротьбу з корупцією», приведення їх до міжнародних стандартів, внаслідок чого 11 червня 2009 року було прийнято пакет антикорупційних законів, який включав в себе Закони: «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення». Проте до введення в дію вказаних нормативно-правових актів був проведений правовий аналіз, який виявив невідповідність окремих положень цих законів чинному законодавству, запропоновані у них заходи вирізнялися несистемним характером і запутаністю. Крім того, громадські та експертами неодноразово висловлювалися критичні зауваження щодо цих законів [2].

Запропонована система антикорупційних законів створювала передумови для обмеження

прав і свобод громадян, у тому числі шляхом протиправного втручання в їх приватне життя. Окремі положення законів перенесені з міжнародних договорів, однак не містили механізму їх реалізації у чинному законодавстві.

Така ситуація створила необхідність вироблення та прийняття Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції», який планувалось ввести в дію 1 січня 2010 року, а Закон України «Про боротьбу з корупцією» визнано таким, що втратив чинність. Положення зазначеного антикорупційного закону відповідали Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Однак, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів), розглянувши конституційність окремих положень антикорупційних законів, визнав такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними) окремі положення Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [3]. У відповідь на таке рішення Конституційного Суду України Верховна Рада України визнала таким, що втратив чинність з 5 січня 2011 року, весь пакет антикорупційних законів.

Наступним кроком Верховна Рада України прийняла 7 квітня 2011 року Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який набрав чинності 1 липня 2011 року [4]. Тобто з 5 січня по 1 липня 2011 року – в Україні фактично був період відсутності законодавчого регулювання антикорупційної діяльності.

На даному етапі позитивним слід вважати деталізацію понять «корупція» та «корупційне правопорушення», що закріпилися на законодавчому рівні.

Одночасно з цими подіями відбувається кодифікація норм адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, коли у 2011 році КУпАП було доповнено главою 13-А згідно із Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [5]. Одночасно з викладеним, повноваження щодо розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення поклалися на районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), а участь прокурора у розгляді справи судом визначалася обов'язковою [5].

Узагальнюючи викладене, слід зауважити, що третій період розвитку та становлення механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні характеризується активним законотворчим процесом, впорядкуванням матеріальної та процесуальної частини провадження у справах про адміністративні правопорушення,

першими спробами приведення вітчизняного законодавства до світових стандартів. Відбувається чітке розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень.

Четвертий, або сучасний етап розвитку механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні розпочинається з прийняття у 2014 році Закону України «Про запобігання корупції» [6], який кардинально відрізняється від попередніх нормативно-правових актів виведенням на новий рівень принципових засад запобігання корупційним проявам шляхом створення дієвого запобіжного механізму. В цей період відбувається розширення теоретико-правової бази антикорупційного законодавства шляхом надання визначення основних понять: «корупція», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією» [6]. Тобто, відбувається чітке розмежування вказаних понять.

Акцентуємо увагу на тому, що за корупційне правопорушення не передбачена адміністративна відповідальність. Адміністративна відповідальність настає лише у випадку вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, склади яких чітко визначені у главі 13-А КУпАП. Водночас саме поняття корупції розширює свій зміст, зокрема, понятійний апарат нового законодавства також включає визначення термінів «неправомірна вигода», «конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «приватний інтерес», «пряме підпорядкування», «близькі особи» і «члени сім'ї», а також поняття «подарунок» [6].

У даній роботі ми наголосимо на тих законодавчих змінах, які відбулися після прийняття Закону України «Про запобігання корупції». Зокрема, завдяки законодавчим новелам в Україні почав працювати механізм застосування адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Необхідно зауважити, що склади адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, впродовж 2014-2019 років змінювалися та доповнювалися впродовж останніх років. Зокрема, змінювалися санкції окремих статей (статті 172-6, 172-9, тощо); змінювалися окремі диспозиції статей (стаття 172-6 КУпАП); доповнювали та змінювали примітки до статей (172-4, 172-8, 172-9); змінювалися процедури провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (255, 257) [7].

Необхідно зазначити, що зміни, внесені до законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в останні роки стосувалися переважно мірою матеріальних норм, ніж процесуальних, хоча ство-

рення та запровадження діяльності спеціальних суб'єктів, які призначені запобігати вчиненню правопорушень, пов'язаних з корупцією, так само відбувається.

**Висновки.** Підсумовуючи, слід зазначити, що нами умовно виділено чотири етапи розвитку законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, в Україні залежно від тих нормотворчих процесів, які відбувалися в соціально-політичній сфері, а саме залежно від прийняття та функціонування спеціальних законодавчих актів в антикорупційній сфері. Вказані етапи сприяли становленню та оптимізації механізму застосування законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією. В перспективі, завдяки поліпшенню ефективності зазначеного механізму в Україні буде створено ефективно діючу систему протидії корупції засобами адміністративного права.

### Література

1. Закон України від 5 жовтня 1995 року № 356/95-ВР «Про боротьбу з корупцією» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 34, ст. 266.
2. Закон України від 3 березня 2005 року № 2459-IV «Про внесення змін до деяких законів України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 16, ст. 263.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=7487&skl=7/](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=7487&skl=7/)
4. Рішення Конституційного суду України від 6.10.2010 № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів). Офіційний вісник України від 29.10.2010. 2010. № 80, Ст. 2835.
5. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7.04.2011 № 3206-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. Ст. 404.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за «корупційні правопорушення»: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України від 05.12.2014. 2014, № 49. Ст. 2056.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. Відомості Верховної Ради УРСР від 18.12.1984. 1984, № 51. Ст. 1122.

### Анотація

**Біленко О. А. Етапи розвитку національного законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією.** – Стаття.

Метою написання даної наукової статті є на підставі дослідження історії розвитку національного законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, виділити основні етапи такого розвитку. Автор виокремлює чотири таких етапи залежно від нормотворчих та соціально-політичних процесів, які

відбувалися в державі: дорегулятивний, початковий, розвинений, сучасний.

*Ключові слова:* адміністративна відповідальність, правопорушення, корупція, етап, розвиток.

#### Аннотация

**Биленко А. А. Этапы развития национального законодательства об административной ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией. – Статья.**

Целью написания данной научной статьи является на основании исследования истории развития национального законодательства об административной ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией, выделить основные этапы такого развития. Автор выделяет четыре таких этапа в зависимости от нормативных и социально-политических процессов, которые происходили в стране: дорегулятивный, начальный, развитый, современный.

*Ключевые слова:* административная ответственность, правонарушение, коррупция, этап, развитие.

#### Summary

**Bilenko O. A. The stages of development of national legislation about administrative responsibility for offences, related to corruption. – Article.**

The purpose of writing of this scientific article is on the basis of research of history of development of national legislation about administrative responsibility for offences, related to the corruption, to select the basic stages of such development. An author selects four stages: before regulated, initial, developed and modern. Before regulated stage (1991-1995), which is associated with becoming of national legislation, separation of his norms, from a soviet legislation. There is making of general norms and strategies of development of the renewed Ukrainian state in this period, there is preparation and acceptance of key for the state norms. A legislation is in relation to application of norms of administrative responsibility for the feaseance of offences, related to the

corruption, absent, as well as concept «corruption» at legislative level. Initial stage (1995-2006), when maiden attempts at legislative level to settle the question of bringing in to administrative responsibility of persons for a feaseance to the corruption acts are, the first anticorruption Law «For a fight against a corruption», which contains compositions of administrative offences for corruption acts. The feature of legislation on this stage of development is that administrative responsibility is indissolubly related to criminal, and qualification of administrative offences (financial composition of offences) depends on qualification of crimes (inflicted the deviant actions of harm). A mechanism of bringing in to administrative responsibility for administrative offences, related to the corruption, is on the stage of becoming and in a greater measure does not answer international standards. The developed stage (2006-2014) is associated with the permanent attempts of legislator to settle the question of administrative responsibility for the offences related to the corruption, that run into counteraction to public and experts. The feature of this stage are active processes of creation of norms that found the reflection in a new anticorruption legislative act. The mechanism of bringing in to administrative responsibility improves by bringing in other subjects of state power to the exposure and documenting of administrative offences for the feaseance of corruption acts, except the National police and general courts. The modern stage (2014 – present days) is associated with an acceptance in 2014 of modern anticorruption Law «About prevention of corruption», that took into account the requirements of international specialists to the anticorruption legislation of Ukraine, and that continues to improve to this day. Clear terminological differentiation of the offences related to the corruption, with similar concepts, creation of the specialized organ on questions prevention of corruption – National agency on questions prevention of corruption, improvement of maintenance of syllables of the administrative offences related to the corruption.

*Key words:* administrative responsibility, offence, corruption, stage, development.