

УДК 342.92

Д. О. Сіренко
*здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ, У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Процес інтеграції в Європейське співтовариство залишається незмінним та визначальним вектором у внутрішній та зовнішній політиці України. Не зважаючи на чималу кількість конструктивних зрушень, що відбулися у політичній, економічній, соціальній та правових сферах, однією з головних проблем, що викликають занепокоєння європейських колег та загрожують майбутній євроінтеграції України, все ще залишається відносно високий рівень корупції.

Останнє десятиліття в Україні спостерігається суттєва трансформація політичної та правової культури суспільства, зміцнення його національної самосвідомості та прагнення модернізації власних державно-правових інститутів за західно-європейськими стандартами. Значного оновлення зазнало й антикорупційне законодавство. З прийняттям нових антикорупційних законів та удосконаленням законодавства у сфері судоустрою в Україні почала діяти принципово нова система боротьби з корупцією.

Інститут протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, має власну історію становлення та розвитку. Тому для більш глибокого його пізнання необхідно дослідити, коли він виник та яким чином відбувалося його поступове оновлення за часів незалежності України.

Процес становлення та розвитку інституту протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією можна умовно поділити на *декілька періодів*:

1-й період – бере початок з 16 листопада 1995 р. до 30 червня 2011 р., тобто від дня набрання чинності Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 р. до моменту втрати ним чинності;

2-й період – з 1 липня 2011 р., тобто з моменту набрання чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» до прийняття Закону України «Про запобігання корупції»;

3-й період – з моменту набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» до сьогодні.

Дослідження зазначених історичних періодів буде ґрунтуватися на відомій інформації про нормативно-правову базу та наукові теоретичні розробки.

Отже, **перший період** (з 16 листопада 1995 р. до 30 червня 2011 р.). Законом України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» уперше було передбачено адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення. Особливістю цього законодавчого акту стало закріплення не лише антикорупційних обмежень і заборон, а й адміністративних стягнень за їх порушення [1, с. 34]. Так, наприклад, адміністративна відповідальність була встановлена за: а) неправомірне одержання особами, уповноваженими на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг тощо (ст. 7); б) порушення спеціальних обмежень, установлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави (ст. 8); в) порушення вимог фінансового контролю (ст. 9); г) невиконання керівниками заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 10); д) умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією (ст. 11).

Перший період характеризується ухваленням низки законодавчих актів, спрямованих на визначення і вдосконалення антикорупційної політики держави.

28 червня 1997 р. Кабінет Міністрів України прийняв постанову № 616 «Про порядок звітування органів виконавчої влади про дотримання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією». Таким чином, в Україні було запроваджено перші форми звітності центральних та місцевих органів виконавчої влади про стан дотримання антикорупційного законодавства, які щоквартально подавалися до Головного управління державної служби інформації та в яких містилися перші офіційні дані щодо кількості вчинених посадовцями корупційних діянь. Згодом форми звітності були вдосконалені в постанові уряду від 27 вересня 1999 р. за № 1785 «Про подання органами виконавчої влади аналітичної інформації про виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією». Однак інформація, що містилася у звітах, поданих у період з 1995 по 2006 рр. була неповною та містила часткові дані щодо осіб, які скоїли адміністративні корупційні правопорушення.

11 вересня 2006 р. Указом Президента за № 742/2006 було схвалено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності». В описовій частині концепції йшлося про вчинення приблизно від трьох до п'яти тисяч щорічно

zareєстрованих корупційних правопорушень, щодо яких складено адміністративні протоколи. В даному документі відзначалося, зокрема, про набуття корупцією ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їх існування, а також про ураження корупцією органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Одним із пріоритетних завдань, що ставилися концепцією, було запровадження єдиної системи міжвідомчої статистики стосовно справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, і забезпечення формування публічної судової статистики у справах про корупційні проступки на виконання Закону України «Про доступ до судових рішень» [2].

29 жовтня 2008 р. Генеральною прокуратурою України, Міністерством внутрішніх справ України, Службою безпеки України, Державною податковою адміністрацією України й Державною судовою адміністрацією України видано спільний наказ № 58/560/795/679/99 «Про затвердження порядку обліку корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією». Фактично саме із цього часу в Україні почала формуватися єдина база публічної статистичної інформації про корупцію й осіб, винних у вчиненні діянь, пов'язаних з нею.

Однак, не дивлячись на чималу кількість розроблених та прийнятих нормативних актів, спрямованих на протидію адміністративній корупції, в державі спостерігалось поступове збільшення кількості вчинюваних адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Фактично протягом 2006 – 2011 рр. адміністративної відповідальності уникала кожна четверта особа, щодо якої було складено протокол про вчинення корупційного діяння. Більшість з притягнутих до адміністративної відповідальності становили державні службовці найнижчих шостої-сьомої категорій. Фактично 70 % адміністративних справ про вчинення державними службовцями першої-другої категорій корупційних порушень, які було подано до розгляду в судові органи, було закрито, тобто лише кожного четвертого з числа правопорушників цієї категорії було притягнуто до відповідальності [3]. Складалось враження, що корупція серед вищих представників державної влади взагалі відсутня. Такий стан навряд чи можна було визнати задовільним. Окрім цього, серед осіб, притягнених до адміністративної відповідальності протягом розгляданого періоду (2006–2011 рр.) спостерігалася тенденція до зменшення кількості правопорушень, учинених державними службовцями при одночасному зростанні кількості корупційних діянь посадових осіб органів місцевого самоврядування.

7 квітня 2011 р. в перебігу реформи антикорупційного законодавства Верховною Радою України було прийнято Закон «Про засади запобігання та протидії корупції». Зазначимо, що з прийняттям цього закону були внесені суттєві зміни й до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Так, в Особливій частині КУпАП з'явилась нова глава 13-А, у межах якої безпосередньо передбачено, які саме діяння визнаються адміністративними корупційними правопорушеннями і які стягнення можуть застосовуватися до осіб, винних у їх вчиненні.

Другий період подальшого розвитку інституту протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією розпочинається з 1 липня 2011 р., тобто з моменту набрання чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції».

5 жовтня 2011 р. було видано Указ Президента України № 964, відповідно до положень якого функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики тимчасово покладено на Міністерство юстиції України. На ньому відповідно лежить і обов'язок підготовки щорічного звіту з питань реалізації заходів стосовно запобігання і протидії корупції. Офіційні статистичні відомості про результати діяльності органів протидії корупції отримані за липень – грудень 2011 р., свідчать про поступове підвищення якості роботи цих органів. Водночас при загальному зменшенні кількості справ про адміністративні правопорушення практично незмінним залишається відсоток осіб, які реально притягаються до адміністративної відповідальності.

Найбільш вагомим кроком у боротьбі з корупцією було прийняття Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення» від 12 жовтня 2011 р. № 1072, «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» від 20 жовтня 2011 р. № 1094, «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» від 16 листопада 2011 р. № 1195.

18 квітня 2013 року прийнято Закон України № 221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Відповідно до положень цього законодавчого акту адміністративну відповідальність за

діяння, передбачені ст. 172-2 і 172-3 КУпАП було скасовано, а вказані діяння переведені з категорії адміністративних правопорушень в категорію злочинів.

Ми погоджуємося з позицією науковців, які вважають, що виключення ст. 172-2 і 172-3 з КУпАП хоча й вирішило питання про відмежування цих діянь від складів злочинів, передбачених ст. 368, 368-2, 368-3, 369 Кримінального кодексу України, втім, по суті, може призвести до: 1) значного розширення застосування заходів кримінальної репресії стосовно таких діянь, які хоча й володіють суспільною шкідливістю, але вочевидь не досягають такого її рівня, щоб визнати їх суспільно-небезпечними; 2) істотного збільшення витрат ресурсів держави на боротьбу з дрібними корупційними проявами; 3) нівелювання значення заходів адміністративної відповідальності для боротьби з корупційними правопорушеннями, що не спричинили і не створили загрози заподіяння істотної шкоди [4, с. 94].

14 жовтня 2014 р. було прийнято Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». Ця антикорупційна стратегія спрямована безпосередньо на досягнення певних цілей, зокрема: 1) запровадження в державі системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на підставі аналізу достовірних даних про корупцію, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з корупцією незалежним спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики в партнерстві з громадянським суспільством, а також формування суспільної підтримки у подоланні цього явища; 2) створення системи доброчесної і професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів з урахуванням світового досвіду; 3) втілення в життя ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади; 4) усунення ризиків корупції і впровадження прозорої системи проведення державних закупівель; 5) подолання корупції в судочинстві; 6) усунення корупційних передумов; 7) створення системи інструментів, які дозволяли б ефективно виявляти й розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, що було предметом злочинної діяльності або одержане як її наслідок, притягати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів тощо [5].

Після прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» й затвердження Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 рр. в державі в цілому відбулися позитивні зміни. Акценти державної політики перемістилися з протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією як відносно масовому явищу на їх запобігання. Значно розширився

інструментарій *превентивних* засобів і методів запобігання корупційним ризикам на державній службі, зокрема: 1) створено підрозділи із запобігання й виявлення корупції в органах державної влади й органах місцевого самоврядування; 2) запроваджено запобігання й виявлення конфлікту інтересів, оскільки в більшості випадків причиною останнього служить порушення обмежень щодо роботи близьких осіб, підрозділи з питань запобігання і протидії корупції мають концентрувати увагу на виявленні й усуненні випадків наявності відносин безпосереднього підпорядкування між близькими родичами; 3) створено перелік посад, де існують високі ризики прояву корупції; 4) встановлено максимальні строки перебування на посадах, діяльність на яких пов'язана з підвищеними корупційними ризиками; 5) удосконалено заходи з підвищення якості відбору кандидатів на державні посади, створено більш суворі умови проходження спеціальної перевірки; 6) удосконалено діяльність Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; 7) запроваджено ефективні механізми співпраці різних державних органів при проведенні спеціальної перевірки кандидатів на зайняття посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; 8) залучено громадські об'єднання для здійснення систематичного контролю за корупційними проявами на державній службі; 9) застосовано систематичне інформування громадськості про виявлені корупційні правопорушення, створено «гарячі лінії» для постійного зворотного зв'язку з населенням [4, с. 96].

Чимала кількість змін у національному законодавстві у сфері протидії та запобігання корупції відбулася протягом **третього періоду**. У цей період було прийнято закони України: «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р., «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03 листопада 2015 р.

Не можна оминати увагою також подію, що відбулася 2 червня 2016 р., коли законодавцем одночасно було внесено низку суттєвих змін у розділ VIII «Правосуддя» Конституції України, а також прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів». Завдяки цьому було запроваджено нові механізми для запобігання корупції в судочинстві, зокрема: глибокий моніторинг способу життя суддів, обов'язкове надання декларацій про доходи, родинних зв'язків та ін. [6]

Визначною подією стало прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції», метою створення якого послужило комплексне реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та успіш-

них практик іноземних держав і у зв'язку із цілеспрямованим курсом країни на європейську інтеграцію. Серед основних складових превентивної антикорупційної системи слід виділити наступні: 1) наявність спеціалізованого органу з питань запобігання корупції, органу формування і реалізації антикорупційної політики; 2) реалізацію антикорупційних обмежень щодо використання службового становища, одержання подарунків, сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб, після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 3) запобігання і врегулювання конфлікту інтересів; 4) захист викривачів – осіб, які повідомляють про факти корупції від незаконного звільнення, переведення, зміни суттєвих умов трудового договору тощо; 5) відповідальність за корупційні й пов'язані з корупцією правопорушення: кримінальна – за безпосередню корупцію (зловживання повноваженнями, незаконне збагачення тощо); адміністративна – за пов'язані з корупцією (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, щодо одержання подарунка (пожертви), вимог фінансового контролю тощо); дисциплінарна й цивільно-правова (за обидва види порушень) тощо [7].

У межах цього Закону створено центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику – *Національне агентство з питань запобігання корупції*, на яке покладено такі функції: 1) забезпечення формування й реалізації антикорупційної політики із залученням громадськості; 2) здійснення аналізу й дослідження ситуації, пов'язаної з корупцією; 3) розроблення, моніторинг і координація виконання Антикорупційної стратегії й державної програми з її реалізації; 4) моніторинг і контроль за виконанням актів законодавства щодо професійної етики й конфлікту інтересів; 5) координація і методична допомога у виявленні й усуненні органами корупційних ризиків; 6) проведення фінансового контролю (перевірка декларацій, моніторинг способу життя); 7) затвердження правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; 8) співпраця з викривачами, вжиття заходів щодо їх правового захисту; 9) роз'яснення методичної та консультативної допомоги щодо застосування антикорупційного законодавства; 10) здійснення міжнародного співробітництва у сфері антикорупційної політики [7].

Окрім цього, новацією сучасного законодавства, спрямованого на протидію корупційним правопорушенням у державних органах, стало прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про Національне антикорупційне бюро». На цей

державний правоохоронний орган (далі – Національне бюро) покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування й розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Його завданням є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

На нашу думку, створення вищевказаних автономних антикорупційних органів має низку переваг, серед яких варто зазначити той факт, що вони дають новий шанс для відходу від попередньої практики неефективної протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаних із корупцією і досягнення якісно нових результатів.

Таким чином, проведений аналіз демонструє, що інститут протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не виник в українському законодавстві раптово та станом на сьогоднішній день перебуває у стадії формування та розвитку. Незважаючи на суттєве оновлення законодавства у сфері протидії корупційним правопорушенням, що відбулося протягом останніх років, адміністративно-правові механізми запобігання цьому явищу тільки починають напрацьовуватись і використовуватись.

Література

1. Гладун О.З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення / О.З. Гладун // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 3. – С. 34–45.
2. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності»: Указ Президента України від 11.09.2006 № 742/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/742/2006>.
3. Соловійов В.М. Корупція в Україні: оцінка масштабів / В.М. Соловійов // Наукове товариство Івана Кушніра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=45891>.
4. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Клок. – Харків, 2015. – 214 с.
5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 р. № 1699–VII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 року [електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/page>.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII // Верховна Рада України : офіц. веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

Анотація

Сиренко Д. О. Становлення та розвиток інституту протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, у національному законодавстві України. – Стаття.

У статті проведено аналіз виникнення, формування та поступового оновлення інституту протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією у національному законодавстві України за часів незалежності та запропоновано розподіл даного процесу на декілька етапів.

Ключові слова: інститут, корупція, адміністративні правопорушення, законодавство, протидія корупції, запобігання корупції.

Аннотация

Сиренко Д. А. Становление и развитие института противодействия административным правонарушениям, связанным с коррупцией, в национальном законодательстве Украины. – Статья.

В статье проведен анализ возникновения, формирования и постепенного обновления института

противодействия административным правонарушениям, связанным с коррупцией в национальном законодательстве Украины времен независимости и предложено деление данного процесса на несколько этапов.

Ключевые слова: институт, коррупция, административные правонарушения, законодательство, противодействие коррупции, предупреждение коррупции.

Summary

Sirenko D. A. Formation and development of the Institute of counteraction to administrative offences related to corruption in the national legislation of Ukraine. – Article.

The article analyzes the emergence, formation and gradual upgrade of the Institute of counteraction to administrative offences related to corruption in the national legislation of Ukraine since independence and the proposed division of the process into several stages.

Key words: institution, corruption, administrative offences, legislation, anti-corruption and prevention of corruption.