

## УДК 342.9

*Д.М. Лук'янець доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи НБУ»*

### **ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В СИСТЕМІ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

*У статті висвітлюються недоліки інституту адміністративної відповідальності, які обумовлюють його неефективність як інструменту протидії корупції.*

*Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративні корупційні правопорушення, корупція.*

*В статтє освещаются недостатки института административной ответственности как инструмента противодействия коррупции.*

*Ключевые слова: административная ответственность, административные коррупционные правонарушения, коррупция.*

Вітчизняна концепція боротьби з корупцією традиційно визнає одним із стовпів цієї діяльності адміністративну відповідальність за вчинення корупційних правопорушень. Це простежується і в Законі України «Про боротьбу з корупцією» 1995 року, це було закладено в основу прийнятого і потім скасованого Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11.06.2009 р., це є основою Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», який прийнятий Верховною Радою України у квітні 2011 року.

Детальний аналіз положень згаданих нормативно-правових актів та відповідних проектів дає можливість зробити висновок про те, що головною метою притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, є створення преюдиціального факту, який стає підставою дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення із займаної посади.

Відповідно до статті 22 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», дострокове припинення повноважень особи на виборній посаді, припинення повноважень посадової особи на посаді,

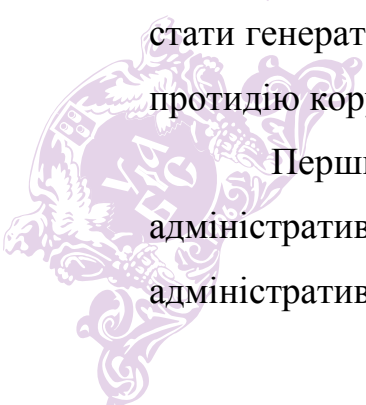
звільнення, що здійснюється Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, звільнення військової посадової особи з військової служби у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, а також відсторонення такої особи від виконання службових повноважень на підставах, передбачених частиною першою цієї статті, здійснюється відповідно до Конституції та законів України.

Інші особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, пов'язані з порушенням обмежень, передбачених цим Законом, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади, органом місцевого самоврядування, підприємством, установою, організацією копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили, якщо інше не передбачено законом.

На перший погляд все досить логічно, адже для звільнення з посади корупціонера не потрібно проводити жодних службових розслідувань, адже факт вчинення корупційного правопорушення доказаний під час провадження у відповідній справі про корупційне адміністративне правопорушення. Але процедура провадження у справах про адміністративні правопорушення є надто недосконалою для забезпечення досягнення мети адміністративної відповідальності у справі протидії корупції.

Зазначена недосконалість обумовлює цілу низку вад інституту адміністративної відповідальності взагалі та у справі протидії корупції зокрема. З одного боку адміністративної відповідальності в її сьогоденному вигляді досить легко уникнути, а з іншого боку вона може стати генератором порушень з боку осіб, покликаних здійснювати практичну протидію корупції.

Першим і головним недоліком процедури притягнення до адміністративної відповідальності є наявність у Кодексі України про адміністративні правопорушення статті 38, яка встановлює часові межі для



накладення адміністративного стягнення. Відповідно до цієї статті Адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді).

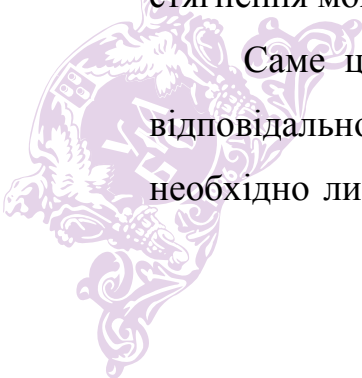
Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніше як через три місяці з дня його виявлення.

У разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи, але при наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через місяць з дня прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або про її закриття.

Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» передбачено, що у статті 38 КУпАП частина третя буде виглядати таким чином: «Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення».

Отже, час, протягом якого до особи може бути застосовано адміністративне стягнення за вчинення корупційного адміністративного правопорушення з одного боку обмежується днем виявлення, а з іншого – днем вчинення. При цьому максимальний строк, протягом якого таке стягнення може бути накладено, дорівнює трьом місяцям.

Саме це положення дає можливість легко уникати адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Правопорушнику необхідно лише дочекатись моменту, коли мине три місяці з дня виявлення

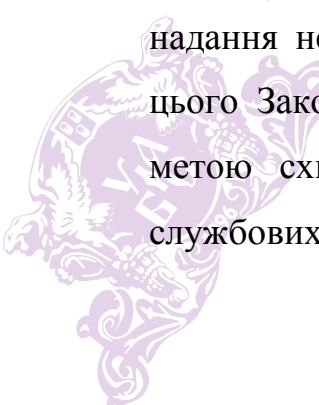


корупційного правопорушення, а точніше з дня складення протоколу про корупційне адміністративне правопорушення.

Більш того, як це не дивно, законом встановлюється низка поважних причин для неявки особи, відносно якої складено протокол про корупційне адміністративне правопорушення до суду. Так, у статті 277 КУпАП зазначається, що строк розгляду адміністративних справ про адміністративні корупційні правопорушення зупиняється судом у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Абсолютно зрозуміло, що чим вищу посаду займає особа, що є суб'єктом корупційного правопорушення, тим більше можливостей вона має стосовно виїзду до відрядження, отримання відпустки тощо.

Ще одна проблема обов'язково виникне при практичному застосуванні статей 172-6 – 172-9 КУпАП. Зазначені статті містяться у новому розділі КУпАП, який має назву «Адміністративні корупційні правопорушення». Відповідно до статті 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», корупційне правопорушення — умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність. У свою чергу корупція — використання особою, зазначеною в частині першій статті 4 цього Закону, наданих їй 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 особі, зазначеній в частині першій статті 4 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.

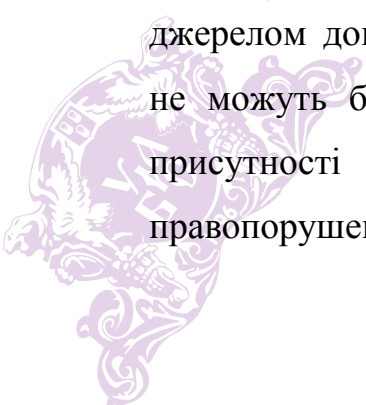


Іншими словами, для того, щоб кваліфікувати певне діяння як адміністративне корупційне правопорушення, необхідно обов'язково встановити наявність в ньому ознак корупції.

Але, наприклад, стаття 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» передбачає відповідальність за неподання або несвоєчасне подання відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента.

Очевидно, що об'єктивна сторона даного правопорушення не може містити ознак корупції. Аналогічним чином ознаки корупції неможливо встановити у таких правопорушеннях, як неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів (стаття 172-7), незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (стаття 172-8), невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення (стаття 172-9).

Ще однією проблемою реалізації адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення є складність фіксації ознак таких правопорушень та їх доказування. Проведення по справах про адміністративні правопорушення в сучасному вигляді базується на виявленні адміністративних правопорушень безпосередньо під час його вчинення. За таких умов протокол про адміністративне правопорушення стає повноцінним джерелом доказів. Але окремі адміністративні корупційні правопорушення не можуть бути виявленими під час їх вчинення, оскільки це потребує присутності особи, уповноваженої складати протоколи про такі правопорушення.



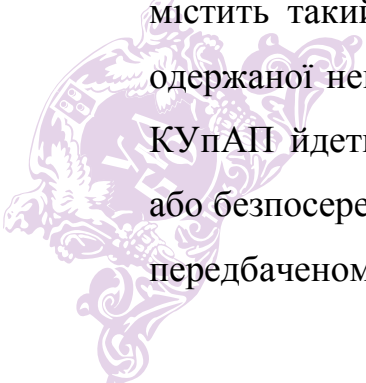
Так, наприклад, статтею 172-3 КУпАП передбачається відповідальність за пропозицію або надання службовій особі неправомірної вигоди. Але, яким чином можна зафіксувати факт пропозиції або надання неправомірної вигоди? Очевидно, що це є можливим з використанням заходів оперативно-розшукової діяльності, але Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» чітко зазначає сферу їх використання і провадження про адміністративні правопорушення у цю сферу не входить.

Не менш проблематично зафіксувати адміністративне корупційне правопорушення, передбачене статтею 172-2 КУпАП. Ця стаття передбачає відповідальність за порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди, або у зв'язку з прийняттям обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб.

Крім встановлення та доказування факту одержання неправомірної вигоди, в даному випадку необхідно довести її розмір, оскільки це є кваліфікуючою ознакою.

Ще одним цікавим моментом є те, що якщо особа отримала неправомірну вимогу і в її діях є ознаки адміністративного корупційного правопорушення, передбаченого статтею 172-2 КУпАП, то одночасно зі складенням протоколу про це правопорушення має бути складений протокол про адміністративне корупційне правопорушення передбачене статтею 172-3 КУпАП відносно особи, яка надала таку неправомірну вигоду.

Деякі проблеми можуть виникнути і з практичним виконанням адміністративних стягнень, передбачених за вчинення адміністративних корупційних правопорушень. Так, наприклад, санкція статті 172-2 КУпАП містить такий вид адміністративного стягнення, як конфіскація незаконно одержаної неправомірної вигоди матеріального характеру. Проте у статті 29 КУпАП йдеться про конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. У випадку ж передбаченому статтею 172-2 неправомірною вигодою матеріального характеру



не є а ні предметом, а ні безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Більш того, відповідно до статті 29 КУпАП, конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України. Інше законами України як раз не передбачено, а оскільки вигода одержана незаконно, то право приватної власності на неї виникнути не може.

Слід також звернути увагу на порядок виконання відповідної постанови. Відповідно до статті 314 КУпАП, виконання постанови про конфіскацію предмета, який став зняттям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення, здійснюється шляхом вилучення конфіскованого предмета і примусового безоплатного звернення цього предмета у власність держави. В даному випадку виконання є можливим, якщо неправомірна вигода виражається не просто в абстрактній сумі грошей, а в конкретних, індивідуально визначених купюрах. Якщо ж таких ознак немає, виконання постанови в частині конфіскації неправомірної вигоди стає неможливим. Так, якщо неправомірна вигода отримана шляхом перерахування грошей на банківський картковий рахунок, то вилучити її а потім конфіскувати практично неможливо.

Наведені вище приклади дають можливість зробити висновок про те, що адміністративна відповідальність є досить незручним інструментом запобігання та протидії корупції з огляду на непридатність її нормативної конструкції для вирішення відповідних завдань.

Більш ефективним, на нашу думку, було б використання можливостей інституту кримінальної відповідальності із запровадженням добре відомої протокольної форми провадження по відповідним кримінальним справам.

#### Summary

The article is devoted the problems of the administrative responsibility as means of anticorruption activity.