

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ НОРМАТИВНОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ КОРУПЦІЇ ЯК ОБ'ЄКТА ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ І ПРОТИДІЇ У КОНТЕКСТІ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*Викладено узагальнення щодо адміністративно-правової оцінки сутності корупції, її тенденцій, що є характерними для сучасного етапу процесів право- та державотворення, розглянуто питання значення оптимізації публічно-правового апарату як методу запобігання та протидії корупції. За результатами компаративістичного аналізу екстраговано комплекс факторів, що детермінують інтенсифікацію негативних проявів корупціалізації функціонування ланок публічного апарату, та виокремлено практичні методи нейтралізації їх активності. На основі узагальнень правової доктрини запропоновано інноваційний концепт інтерпретації феномена корупційної пастки та показника соціальної ціни корупції у контексті розбудови різних типів державності.*

**Ключові слова:** корупція, прояви, протидія, адміністративно-правовий аспект, профілактика.

**Постановка проблеми.** Інтегративність корупції та динамізм формо-змістовних проявів, яких це явище набуває в умовах складноорганізованої соціально-політичної структури, зважаючи на імперативність спеціалізації нормативно-правової оцінки девіаційних феноменів, об'єктивно формують основу для виокремлення варіативних за юридичною природою підсистем корупційних правопорушень.

**Стан дослідження.** Безпосередньому осмисленню корупції як соціального, економічного, політичного, правового явища присвячені роботи таких відомих учених: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. Бауліна, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, Є. В. Курінного, Д. М. Лук'янця, О. Г. Кальмана, Є. В. Немержицького, М. І. Мельника, В. В. Сташиса, А. О. Селіванова, С. Г. Стеценко, О. В. Ткаченко, С. А. Шалгунової, які є помітним внеском у вирішення зазначеної проблематики.

**Метою** статті є висвітлення проблемних питань визначення адміністративно-правового аспекту нормативної регламентації корупції

як об'єкта заходів запобігання і протидії у контексті антикорупційної політики України.

**Виклад основних положень.** Міжнародна нормотворча практика, узагальнюючи спеціалізовані наукові дослідження та розробки у сфері проблематики сутності та проявів корупції, офіційно виокремлює 3 галузеві форми (кримінальну, адміністративну, дисциплінарну) та 2 інституційні сфери (публічна, побутова) відображення корупційної активності [1].

Як слушно зазначає О. В. Синьов, «адміністративно-правова підсистема проявів певного антисоціального явища, невиправдано, набуває методологічного значення лише в якості критерію відмежування кримінально-правових підструктур від співмірних юридичних проявів досліджуваного явища» [2, с. 169]. Наведена дослідником теза є ключовою і у сфері нормативного відображення феномена корупції. Виокремлення адміністративних правопорушень, наділених ознаками корупційності, не здійснено у жодному спеціалізованому нормативному акті, предметом правового регулювання якого виступають антикорупційна діяльність держави, міждержавного об'єднання чи міжнародних організацій. Фундаментальні норми міжнародного права у сфері протидії корупції наводять лише декларативні приписи, констатуючи існування адміністративних деліктів, які національним законодавством країн-партисипаторів угоди можуть бути віднесені до категорії корупційних, однак чому жоден із критеріїв такої екстракції не наводиться.

Ускладненню ситуації на національному рівні сприяє також те, що соціальна інтерпретація корупції як явища характеризується безсистемністю та відсутністю чіткого розуміння не лише методів боротьби, але й сутності проявів феномена. Як засвідчило здійснене соціологічне дослідження стану соціального сприйняття корупції, у свідомості громадян це явище постає не у формі правових проявів, а утворюється зі спектру «побутових», або ж «ситуативних» форм взаємодії з носіями владних повноважень, вид яких обумовлений вказівкою корупціонера на форму чи підставу неправомірної винагороди.

На нашу думку, результати дослідження демонструють низький рівень соціальної перцепції сутності корупції соціальним середовищем, що, своєю чергою, призводить до низької ефективності участі інститутів громадянського суспільства у ідентифікації та протидії її проявам. Поза увагою громадськості такі аспекти корупційної проблематики, як «непотизм», «кругова порука», а також конкретні галузеві індикатори корупційності публічної діяльності.

Усвідомлення методики протидії цьому явищу, за результатами статистичних досліджень, теж має вузькогалузевий характер. Так, основні заходи у боротьбі з корупцією населення вбачає у посиленні каральних заходів: 56% – у звільненні з роботи без права обіймати посаду в органах влади, 50% – у посиленні кримінальної відповідальності чиновників. Ще до дієвих заходів населення відносить удосконалення законодавства в цілях мінімізації факторів, що сприяють виникненню корупції (23%), громадський контроль за діяльністю органів влади (18%), прозорість і відкритість у діяльності усіх органів влади (16%), правове виховання громадян, щоб вони знали свої права (16%), викриття фактів корупції через засоби масової інформації (11%). Підприємці, окрім звільнення з роботи (60%) та посилення кримінальної відповідальності (45%), окреслюють значно ширший арсенал дієвих засобів боротьби з корупцією: удосконалення законодавства (52%), прозорість і відкритість органів влади (48%), правове виховання громадян (46%), запровадження єдиних офісів для надання адміністративних послуг (46%), ширше використання Інтернету (38%), спрощення доступу до суду (35%), мінімізація особистого спілкування з чиновниками під час отримання послуг (34%), викриття фактів корупції через ЗМІ (32%), посилення вимог перед призначенням на посади (29%), встановлення у законодавстві правила «мовчазної згоди» (28%), створення додаткових можливостей для оскарження дій чиновників (27%), створення громадських органів із розгляду скарг на рішення органів влади (25%).

Найменш популярними заходами і серед населення, і серед підприємців, як з'ясувалося, є підвищення заробітної плати чиновникам (підтримали 8% населення та 18% підприємців), передача окремих повноважень влади приватним і громадським організаціям (3% і 17%), передача більшості владних повноважень органам місцевого самоврядування (2% і 10%). Водночас і песимістичну думку, що жодні засоби не є дієвими у боротьбі з корупцією, поділяють лише 7% населення і 5% підприємців» [3].

Відтак актуальною, в умовах сучасного стану розвитку національної правової системи, є комплексна ідентифікація сутності корупції не лише як загальнокримінологічного, але й як конкретно-галузевого явища, у контексті чого, на основі виокремлених прерогатив кожної з підсистем, здійснюється експлікація практичних критеріїв виявлення та формалізованих положень законодавства, які закріплюють правопорушення корупційного типу.

Національне законодавство України у сфері запобігання і протидії корупції містить лише декларативні вказівки про приналежність адміністративної компоненти у системі правопорушень, які становлять зміст формального виміру існування корупції. Однак, ні у нормативних актах, ні у сучасній правовій доктрині не визначено конкретний перелік складів адміністративних правопорушень, наділених ознаками корупції, як і не наводиться методика відокремлення останніх від інших галузевих проявів цього явища. На нашу думку, така ситуація істотно ускладнює процес практичної реалізації антикорупційних заходів правоохоронними органами, зумовлюючи подальшу експансію та поглиблення негативних форм впливу корупції на публічний апарат держави. Зважаючи на наведене, вважаємо за доцільне відобразити систему виявлених недоліків стану нормативно-правової регламентації адміністративної компоненти національної антикорупційної системи України, синхронно наводячи практичні шляхи вирішення окреслених проблем.

Нормативною основою визначення засад державної політики у сфері адміністративно-правових заходів запобігання і протидії корупції в Україні є: Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», КУпАП та в окремих положеннях Закони України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [4], «Про оперативно-розшукову діяльність» [5], «Про державну службу» [6]. Зокрема, у ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» законодавець, визначаючи основні поняття та категорії, зазначив, що 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» [7].

Своєю чергою, 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» [7]. Відтак законодавчо було закріплено дві основні засади визначення правової сутності цього явища: 1) корупція – система право-

порушень, безпосередньо пов'язаних з фактом надання/одержання чи пропонування/прийняття неправомірної вигоди (корисливі правопорушення); 2) корупція як комплексне соціально-правове явище на субструктурному рівні охоплює кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову підсистеми офіційного реагування, а відтак національним законодавством повинні визначатись спеціальні юридичні підстави притягнення особи до відповідальності за корупційне правопорушення, особливості яких обумовлені предметами правового регулювання кожної з галузей права.

Змушені констатувати, що на цьому етапі розвитку законодавство України про адміністративні правопорушення містить лише незначну, і, як довела практика, невдалу спробу консолідації адміністративних деліктів корупційного типу. Глава 13-А КУпАП під назвою «Адміністративні корупційні правопорушення» містить ст.ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», 172-5 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)», 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», 172-7 «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів», 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень», 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції». Аналіз юридичних конструкцій змісту названих статей демонструє відсутність чіткого уявлення в укладачів цих приписів про сутність корупції, оскільки корупція та її передумови – різні правові конструкти, відтак і реагування на їх прояви повинно відрізнятись. Очевидно, що порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення, порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів і невжиття заходів щодо протидії корупції не є проявами останньої, а лише формують основу для її виникнення. Отже, положення КУпАП суперечать дефініціям, визначеним положеннями Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» стосовно розкриття сутності досліджуваного явища. Неповнота переліку та порушення методики нормотворчості у сфері адміністративно-правових заходів запобігання і протидії корупції призводять до неспроможності уповноважених суб'єктів здійснювати ефективне реагування на зазначені прояви, що лише посилює деструктивне значення корупційного впливу у державі.

Задля підвищення ефективності спеціальних адміністративно-правових заходів щодо запобігання і протидії корупції та з метою структуризації подальших методик антикорупційної діяльності спеці-

ально уповноваженого органу у такій сфері, пропонуємо положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» доповнити ст. 1-1 «Корупційні правопорушення», у якій визначити вичерпний перелік адміністративних правопорушень корупційного характеру, передбачених КУпАП, а саме: 184-1 (неправомірне використання державного майна), 185-2 (створення умов для організації і проведення з порушенням встановленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій), 185-5 (перешкоджання явці до суду народного засідателя), 185-6 (невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора), 185-8 (ухилення від виконання законних вимог прокурора), 185-11 (розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист), 186 (самоуправство), 186-1 (незаконні дії щодо державних нагород), 188 (незаконна передача заборонених предметів особам, яких тримають у слідчих ізоляторах, установах виконання покарань), ч. 2 ст. 188-1 (невиконання розпорядження державного або іншого органу про працевлаштування), 189 (порушення правил відкриття та функціонування штемпельно-граверних майстерень), 189-1 (порушення порядку видобутку, виробництва використання та реалізації дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння), 195-2 (порушення порядку придбання, зберігання, реєстрації або обліку газових пістолетів і револьверів та патронів до них), 199 (допущення проживання без паспорта), 200 (прийняття на роботу без паспорта), 201 (незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу), 202 (порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон України), 204 (порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів), 212-2 (порушення законодавства про державну таємницю), 212-3 (порушення права на інформацію), 212-4 (порушення законодавства в галузі державного експортного контролю), 212-5 (порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших носіїв інформації, які містять конфіденційну інформацію, що є власністю держави), обумовивши їх взаємозв'язок із кримінально караними діяннями, які автором пропонується відносити до категорії корупційно-ініціюючих кримінальних правопорушень.

Необхідним у процесі удосконалення адміністративно-правового виміру запобігання і протидії корупції, на нашу думку, заходом

є чітке визначення повноважень спеціалізованого антикорупційного органу, методики його діяльності та детальна регламентація професійно-кваліфікаційного відбору співробітників цієї установи. Практичний досвід іноземних держав, аналіз антикорупційних механізмів котрих здійснено автором, продемонстрував прямопропорційну тенденцію щодо пониження ефективності протидії корупції внаслідок нормативної інституціоналізації імунітетів окремих категорій державних службовців, на яких не поширюється юрисдикція правоохоронної системи держави.

Незважаючи на обґрунтоване у правовій доктрині практичне значення інститутів імунітету та індемнітету як ланок механізму превенції адміністративного та політичного тиску на вищих посадових осіб держави та парламентарів, очевидно є неправомірність експлуатації наданих законом преференцій з метою уникнення відповідальності за вчинені правопорушення, зокрема корупційного типу. На нашу думку, антикорупційна діяльність у політико-правовому просторі України безпосередньо залежить від поширення юрисдикції спеціалізованого антикорупційного органу на усіх без винятку службовців та осіб, наділених публічними повноваженнями, незалежно від займаної ними посади.

Регламентація правового статусу та компетенції спеціалізованого антикорупційного органу повинна також стосуватись питання забезпечення ефективних заходів, спрямованих на недопущення зловживань співробітниками підрозділів цього органу, наданими їм широкими оперативно-слідчими та правозастосовними повноваженнями.

На нашу думку, досягнення цієї мети можливе шляхом здійснення таких організаційно-функціональних та адміністративно-правових заходів:

– запровадження реального забезпечення реалізації принципу гласності та участі громадян у діяльності підрозділів антикорупційної системи. На думку російського дослідника корупції Е. В. Охотського, участь інститутів суспільства у діяльності антикорупційних органів досягає апогею під час процедур комбінованого укомплектування штатів при наданні квот на заміщення посад для співробітників провідних наукових і дослідницьких установ [8]. Вважаємо за необхідне запровадити механізм прелімінаційного визначення кандидатів на участь у конкурсі на заміщення посад у локальних установах по боротьбі з корупцією за участю регіональних органів місцевого самоврядування;

– інтеграція механізму внутрішнього контролю за професійністю та правомірністю службової діяльності співробітників через засади внутрішньоінституційної конкуренції. Система службових стимулів (підвищення по службі, преференційне заміщення звільненої за результатами службової перевірки та розатестації попереднього співробітника посади тощо) дозволить підтримувати високий рівень ефективності діяльності підрозділів і превентуватиме прояви «кругової поруки»;

– посилення значення заходів судового контролю у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, що містять ознаки корупції, а також в окремих оперативних і слідчих заходах у межах досудових процедур у справах про корупційні правопорушення. Як зазначалось, чинне законодавство про адміністративні правопорушення, зокрема КУпАП, визначає розгалужену систему органів, наділених повноваженнями щодо розгляду та вирішення справ про адміністративні делікти. На нашу думку, зважаючи на синалагматичність адміністративно-корупційних деліктів із кримінальними правопорушеннями корупційного характеру, слід переглянути положення ст. 213 КУпАП, визначивши виключну компетенцію судових органів у цій категорії справ, що дозволить усунути існуючу правову колізію. Зміцненню законності у діяльності підрозділів антикорупційної системи, в межах інших галузевих форм провадження у справах про корупційні правопорушення, сприятиме також формальне закріплення участі судових органів у процесі здійснення ОРЗ. Нині законодавством не передбачені роль і форми участі судових органів, зокрема на стадіях відкриття оперативно-розшукової справи, проведення ОРЗ, що створює базис для зловживань співробітниками відомчих органів наданими їм повноваженнями.

Актуальним у контексті забезпечення ефективного адміністративно-правового регулювання заходів щодо запобігання і протидії корупції є також спрощення процедур управління, які виникають у взаємозв'язках приватноправового та публічного сегментів правовідносин. Методом ефективного подолання бюрократичних ускладнень перебігу таких процесів взаємодії є запровадження єдиних дозвільних центрів, які б забезпечували повний спектр послуг щодо документального, дозвільного та реєстраційного забезпечення правових питань, які становлять зміст правовідносин за участю фізичних та юридичних осіб.

**Висновок.** За результатами здійсненого аналізу адміністративно-правового рівня регламентації заходів запобігання і протидії



корупції за законодавством України виявлено низку факторів організаційного, правового та функціонального характеру, які мінімізують загальну ефективність антикорупційної діяльності, становлячи запоруку подальшої інтеграції проявів цього явища у площину публічної діяльності державного механізму управління. Запропоновані автором заходи системно відображають методику щодо врегулювання існуючих прогалин і вирішення ключових завдань на шляху розбудови ефективного адміністративно-правового механізму нейтралізації корупції як соціально-правового явища.

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 р. № 251-V // Голос України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

2. Синьов О. В. Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення / О. В. Синьов // Матеріали Міжнар. науково-практ. конф.: у 2 ч. Сімферополь (7–8 груд. 2006 р.). – Ч. 2. – С. 167–172.

3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dif.org.ua/ua/archive/press\\_releases\\_archive/dvopirjjkdfopolsjks.htm](http://dif.org.ua/ua/archive/press_releases_archive/dvopirjjkdfopolsjks.htm)

4. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358

5. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.

6. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

7. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

8. Охотский Е. В. Социально-правовая сущность и основные признаки коррупции / Е. В. Охотский // Государственный аудит. Право. Экономика. – 2009. – № 3. – 108–113.

**Коровяк О. Я. Адміністративно-правовий аспект нормативної регламентації корупції як об'єкта мер предупреждения и противодействия в контексте антикоррупційної політики України.**

*Изложены обобщения относительно административно-правовой оценки сущности коррупции, ее актуальных тенденций, которые проявляются на данном этапе государственного строения, рассмотрен вопрос значения оптимизации публично-правового аппарата как метода предупреждения и противодействия коррупции.*

*По результатам компаративистического анализа экстрагировано комплекс факторов, детерминирующих интенсификацию негативных результатов, связанных с коррупциализацией функционирования звеньев публичного аппарата и выделены практические методы нейтрализации их активности. На основе обобщений правовой доктрины предложено инновационный концепт интерпретации феномена «коррупционной ловушки» и показателя «социальной цены» коррупции в контексте развития различных типов государственности.*

**Ключевые слова:** коррупция, проявления коррупции, противодействие, административно-правовой аспект, профилактика.

**Korovjak O. Y. Administrative and legal aspect of the normative regulation of corruption as an object of measures for prevention and countermeasures in the context of anti-corruption policy in Ukraine.**

*The author sets generalization concerning the administrative and legal entity assessment of corruption, its trends that are characteristic for the contemporary stage of the law and nation-building, the question of the value of optimizing public-legal apparatus as a method of preventing and combating corruption is considered. A set of factors that determine the intensification of negative effects of corruption in functioning parts of the public system have been extracted according to the results of comparative analysis and practical methods of neutralising their activity have been outlined. On the basis of legal doctrine generalizations an innovative concept of interpretation of the corruption trap phenomenon and the social cost of corruption score in the context of the development of different types of state are proposed. Corruption is stated to be something negative. This phenomenon should be in a level inversely proportional to the degree of efficiency of government. High level of corruption indicates the practical inability of the state to ensure the implementation of its policy vector and indicates the lack of control of social and economic processes. Corruption represents the domination of unofficial economy in the certain state. Summarizing these facts, it can be stated that corruption is a key factor of state destabilization in international political realm, a kind of precondition for economic separation and determining the cause of most diplomatic collapse, which in its unity lead to state's permanent economic and political stagnation. In the article following segments of corruption effects were been underlined: 1) Domestic – degradation processes are endogenous to the specific political and territorial organization of public authority of the certain state with absent or minimal affect on transnational political, economic and other social processes; 2) Transnational – corruption consequences that significantly influence the foreign policy of states, causing a negative transformation of attribute specifications.*

**Key words:** corruption, the appearance, counteraction, administrative-legal aspect, prophylaxis.

*Стаття надійшла 18 вересня 2014 року*