

Напрями удосконалення законодавства у сфері адміністративної відповідальності за окремі корупційні діяння



Титко Анна Василівна –

науковий співробітник відділу організації науково-дослідної роботи Національної академії внутрішніх справ

У статті здійснено порівняльний аналіз окремих статей Кодексу України про адміністративні правопорушення та Податкового кодексу України, в яких розглядається дотримання вимог фінансового контролю. В результаті проведеного дослідження уніфіковано та запропоновано рекомендації щодо змін до чинного законодавства з метою уникнення колізій окремих правових норм.

Ключові слова: фінансовий контроль, адміністративна відповідальність, фінансова відповідальність.

Постановка проблеми. У зв'язку з постійними змінами, що відбуваються у законодавчій сфері, пов'язаними з європейським курсом боротьби з корупційними правопорушеннями, невирішеними залишаються питання посилення інституту адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема за порушення вимог дотримання фінансового контролю. Вітчизняні законодавчі акти мають за змістом велику кількість норм, що є тотожними одна одній. Тому сьогодні існує необхідність розглянути адміністративні корупційні правопорушення через призму положень Кодексу України про адміністративні корупційні правопорушення (далі – КУпАП) [1], Податкового кодексу України [2] та Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції” [3]. Крім того, зареєстровані у Верховній Раді України проекти законів “Про запобігання корупції” (№ 5113) [4], “Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки” (№ 4284а) [5], “Про систему спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, (№ 5085) [6], “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів

юридичних осіб та публічних діячів” (№ 5114) [7]. Цей пакет документів також має важливе значення, оскільки повинен посилити відповідальність за корупційні правопорушення та внести зміни до низки законодавчих актів, і буде слугувати новим орієнтиром у боротьбі та протидії корупції в цілому.

Виклад основного матеріалу. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, затверджений Резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй 12 грудня 1996 року, є одним із перших світових антикорупційних стандартів, який у своїх положеннях передбачає, що “державні посадові особи відповідно до займаного службового положення і, як це дозволено або вимагається законом і адміністративними положеннями, виконують вимоги про оголошення або повідомлення інформації про особисті активи і зобов'язання, а також, по можливості, відомостей про активи і зобов'язання чоловіка (дружини) і/або утриманців” [8].

У нашій державі, навпаки, склалася ситуація, яка показує, що не всі державні службовці готові до демонстрації власних прибутків і доходів своїх родичів, а їх професіоналізм визначається вмінням вдало приховати свої матеріальні активи.

Для того, щоб зрозуміти в чому полягає суспільна небезпека адміністративних корупційних правопорушень, визначимо її характерні властивості. Корупція за своєю природою має такі ознаки, як: діяльність; особливий суб'єкт (особа, якій делеговані державні повноваження); протиправне використання наданих повноважень; спеціальна мета – незаконне одержання матеріальних благ, послуг, пільг або переваг. Усі ці ознаки нерозривно пов'язані й визначають те чи інше діяння як корупційне.

Тепер надамо визначення корупційному правопорушенню. Якщо звернутися до статті першої Закону України “Про засади запобігання та протидії корупції”, діяння визнається корупційним правопорушенням, якщо воно: 1) є умисним; 2) містить ознаки корупції; 3) вчинене певним суб'єктом; 4) за нього законом встановлена юридична відповідальність визначеного виду: кримінальна, адміністративна, цивільно-правова та дисциплінарна. Питання виникають при визначенні ознак корупції [3].

Таким чином, під адміністративним корупційним правопорушенням слід розуміти умисне діяння, яке має на меті одержання неправомірної

вигоди для себе чи інших осіб суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, шляхом зловживання своїм службовим становищем, за яке настає адміністративна відповідальність.

У свою чергу, І. І. Яцків визначає адміністративне корупційне правопорушення як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, за яке законом встановлено адміністративну відповідальність [9, с. 12].

До основних ознак корупції відносять: форми вчинення діяння, суб'єкт, мету, діяння у виді використання службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей; діяння у виді прийняття обіцянки/пропозиції неправомірної вигоди для себе чи інших осіб; суб'єкти, що чітко визначені у Законі України "Про засади запобігання та протидії корупції": особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій; особи, спеціально уповноважені на виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій в юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми; посадові особи юридичних осіб, фізичні особи. Метою є одержання неправомірної вигоди.

Корупцією є відповідно обіцянка або пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей.

У ратифікованих Україною Цивільній конвенції про боротьбу з корупцією, Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції корупційна діяльність безпосередньо пов'язується з корисливими діями (бездіяльністю) посадові особи при виконанні покладених на неї службових обов'язків [10, 11, 12].

Вочевидь законодавець при включенні ст. 172-6 КУпАП до складу Глави 13-А "Адміністративних корупційних правопорушень" випустив з поля зору основні ознаки їх вчинення.

Диспозиція цієї статті передбачає три основних положення: 1) неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру; 2) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента; 3) подання завідомо недостовірних відомостей у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру [1].

Вчинення дій, передбачених частинами першою (неподання або несвоєчасне подання) та другою (неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку) ст. 172-6 КУпАП можливе і при непрямому умислі, тобто

усвідомленні суб'єктом адміністративного корупційного правопорушення суспільно небезпечного характеру своїх дій або бездіяльності, передбачення ним суспільно небезпечних наслідків, при цьому не бажаючи, але свідомо припускаючи настання суспільно небезпечних наслідків. Тому, якщо говорити про корупційні ознаки, то слід зауважити, що обов'язковою ознакою повинен стати умисел. Стаття 10 КУпАП визначає, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Зміст корупційних правопорушень полягає в порушенні тих чи інших обмежень чи загальнообов'язкових правил, незалежно від того, чи настали внаслідок цього якісь конкретні шкідливі наслідки (це формальні склади правопорушень).

На нашу думку, законодавцю варто було ч. 1 та ч. 2 ст. 172-6 КУпАП викласти в такій редакції "неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, вчиненого умисно" та "неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента, вчиненого умисно". В той же час, свідоме подання недостовірних відомостей містить таку ознаку корупції, як умисел, оскільки теоретично передбачає приховання прибутків, що проявляються у таких формах, як: грошові кошти; інше майно; переваги; пільги; послуги; нематеріальні активи. Приховування шляхом внесення до декларації недостовірних відомостей може здійснюватися суб'єктом з метою заниження отриманих доходів або ж для укриття незаконних джерел такого прибутку. І в першому, і в другому випадку наявні ознаки корупційного діяння.

Звернемо увагу на диспозицію статей 164-1 (Порушення порядку подання декларації про доходи та ведення обліку доходів і витрат) та 164-2 (Порушення законодавства з фінансових питань) КУпАП. Як перша, так і друга стаття передбачають відповідальність за порушення податкового законодавства, вина виражається у цьому випадку в формі умислу або необережності. В той час, як при вчиненні адміністративних корупційних правопорушень ми передбачаємо лише умисел суб'єкта.

Так, стаття 164-1 КУпАП повністю відображає норму щодо порушення вимог фінансового контролю "неподання або несвоєчасне подання громадянами декларацій про доходи чи включення до декларацій перекручених даних, неведення обліку або неналежне ведення обліку доходів і витрат, для яких законами України встановлено обов'язкову форму обліку". Погляньмо на диспозицію ст. 164-2 КУпАП "приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням установленого порядку, внесення неправдивих да-

них до фінансової звітності, неподання фінансової звітності...”. Суб’єктами цих правопорушень можуть бути лише фізичні особи – платники податків або посадові особи платників податків – юридичних осіб. Тому фактично Кодекс містить дублювання положень статей, зберігаючи змістовну наповненість, ідентичну до низки інших. Виникає запитання, для чого потрібна така кількість норм, що за своєю юридичною природою містять однакові положення, відрізняючись розміром штрафних санкцій.

Як приклад наведемо статтю 120 Податкового кодексу України “Неподання або несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до податкової звітності” [2].

Об’єктивна сторона цієї норми полягає у несвоєчасному поданні декларації, що передбачає її оприлюднення, по-перше, після закінчення встановленого строку і, по-друге, до отримання повідомлення про застосування штрафних санкцій (штрафів) за неподання декларації.

Дана норма відрізняється від наведених вище тим, що має іншу сферу правового регулювання, а саме регулює відносини у сфері оподаткування, справляння податків і зборів. Неподання декларації за змістом – це відсутність поданої декларації, по-перше, після закінчення встановленого строку і, по-друге, на момент прийняття рішення про застосування штрафних санкцій (штрафів) за це порушення.

На нашу думку, слід провести паралель між ст.ст. 164-1, 164-2 КУпАП та 120 ПК України, оскільки вони за своєю суттю відрізняються лише санкціями, якщо за вищезазначені правопорушення передбачено адміністративну відповідальність у вигляді штрафу, то за податкове – фінансову відповідальність, яка може наставати у вигляді фінансових (штрафних) санкцій та пені. Адміністративна відповідальність має й інші види, зокрема позбавлення спеціального права, виправні роботи, адміністративний арешт, а фінансова відповідальність – штрафні санкції та пеню. Також суб’єктами відповідальності за адміністративні правопорушення є виключно фізичні особи, а податкових правопорушень – юридичні особи.

Дві перші частини ст. 172-6 КУпАП варто виключити на підставі вже існуючих диспозицій, що знаходять своє відображення у ст.ст. 164-1 та 164-2 КУпАП, частина третя статті про порушення вимог фінансового контролю має право бути у Главі 13-А КУпАП, але потребує змін і доопрацювань.

Говорячи про корупцію, ми зауважили, що прямий умисел і мета збагачення – це основні критерії, які відрізняють корупційні правопорушення від ряду інших. Тому пропонуємо змінити диспозицію ст. 172-6 КУпАП на “Внесення недостовірних відомостей у подану за місцем роботи декларацію про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру, передбаченої Законом України “Про засади запобігання і протидії корупції” умисно, що мало на меті приховати незаконно одержану неправомірну

вигоду”. Суб’єктом, що вчинює правопорушення та притягається до фінансової відповідальності, є платник податків-фізична особа.

У статті 172-6 КУпАП мова йде про порушення вимог фінансового контролю. Для правильного розуміння фінансового контролю значної необхідності набуває визначення поняття “контроль”, оскільки це дасть змогу зрозуміти його діалектичну природу. Ця дефініція походить від французького слова “controle”, що означає перевірку або спостереження з метою перевірки [13, с. 323].

З огляду на те, що ми розглядаємо порушення вимог фінансового контролю, варто зауважити, що під фінансовим контролем розуміють, у першу чергу, перевірку своєчасності й повноти виконання контрольованими суб’єктами фінансових зобов’язань перед державою та органами місцевого самоврядування, а також виявлення й усунення порушень фінансової дисципліни.

В свою чергу, фінансова дисципліна – це чітке дотримання закріплених нормами права розпоряджень, що регулюють порядок формування, розподілу й використання публічних грошових фондів. Потрібно відзначити, що вимоги фінансової дисципліни обов’язкові не тільки для підприємств усіх форм власності та громадян, але й для органів державної влади й місцевого самоврядування [14].

Однак слід урахувати, що об’єкт фінансового контролю не обмежений перевіркою тільки грошових фондів. Насправді, він містить у собі й матеріальні, природні, трудові та інші ресурси держави, тому що їх використання здійснюється у грошовій формі або опосередковано нею. Іншими словами, фінансовий контроль поширюється не тільки на безпосередньо фінансові, але й на пов’язані з ними господарські відносини. Безпосереднім предметом фінансового контролю виступають первинні документи, що містять відомості про фінансово-господарську діяльність контрольованого суб’єкта.

Отже, під фінансовим контролем слід розуміти особливу сферу державного контролю, що становить собою діяльність фінансових органів з виявлення порушень законності, фінансової дисципліни й доцільності під час формування, розподілу та використання державних грошових фондів. Тому назва ст. 172-6 КУпАП “Порушення вимог фінансового контролю” має поширювальне тлумачення, а це призводить до невідповідності адміністративно-правового регулювання назви цієї норми та її юридичного змісту.

Висновки. Отже, ми бачимо наявні колізії у правовому регулюванні адміністративних корупційних правопорушень, що свідчить про необхідність доопрацювань у цій сфері. Пропонуємо змінити редакцію ст. 172-6 КУпАП “Порушення вимог фінансового контролю”, виключивши з редакції частини першу та другу цієї статті, змінивши положення про внесення завідомо неправдивих відомостей до декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру,

зокрема, назву “Порушення вимог фінансового контролю” на “Недотримання фінансової дисципліни під час заповнення декларації про майно, доходи, витрати і зобов’язання фінансового характеру”.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

2. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квіт. 2011 р. № 206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

4. Про засади запобігання корупції : проект Закону України від 30 верес. 2014 р. № 5113 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>.

5. Про засади державної антикорупційної політики в Україні на 2014–2017 роки : проект Закону України від 2 верес. 2014 р. № 4284а / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/web>.

6. Про систему спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції : проект Закону України від 16 верес. 2014 р. № 5085 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc>.

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1701-VII / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?p_f3511=52246.

8. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 лип. 1996 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788.

9. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / І. І. Яцків ; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини “Україна”. – К., 2011. – 16 с.

10. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січ. 1999 р. Додатковий протокол до Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією від 15 трав. 2003 р. : ратифіковано Законом України від 18 жовт. 2006 р. № 253-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 498.

11. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 лист. 1999 р. : ратифікована Законом України від 16 берез. 2005 р. № 2476-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 16. – Ст. 266.

12. Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції від 31 жовт. 2003 р. : ратифікована Законом України від 18 жовт. 2006 р. № 251-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 50. – Ст. 496.

13. Шашкевич О. Л. Етимологія, сутність та призначення державного фінансового контролю [Електронний ресурс]. / О. Л. Шашкевич. – Режим доступу :

<http://www.nbu.gov>.

[u/p1/natural/VNULP/Management/2009_647/94.pdf](http://www.nbu.gov.ua/p1/natural/VNULP/Management/2009_647/94.pdf).

14. Савченко Л. А. Правові основи здійснення фінансового контролю органами державної податкової служби України / Л. А. Савченко, Л. М. Касяне-

нко. – Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2005. – 228 с.

В статтє осуцествлен сравнительный анализ ряда статей Кодекса Украины об административных правонарушениях и Налогового кодекса Украины, в которых рассматривается соблюдение требований финансового контроля. В результате проведенного исследования унифицированы и предложены рекомендации относительно изменений к действующему законодательству во избежание коллизий отдельных правовых норм.

The article is devoted to the comparative analysis of some articles of the Code of Ukraine on Administrative Offences and the Tax Code of Ukraine, which deal with the compliance audit. The study is unified and provide the recommendations for changes to the current legislation in order to avoid conflicts of individual legal norms.

Стаття надійшла до редакції журналу 23 жовтня 2014 року.