

УДК 340.1+343.35

Людмила Шестопалова,*канд. юрид. наук, старший науковий співробітник,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Київського національного торговельно-економічного університету*

ВІДМЕЖУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ВІД ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ КОРУПЦІЄЮ

У статті розглянуто базові операційні поняття, якими послуговується нове антикорупційне законодавство, досліджено підходи до розмежування корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією. Обґрунтовано необхідність внесення подальших змін та уточнень до Закону України «Про запобігання корупції» та інших нормативно-правових актів, які регулюють правові відносини, пов'язані з корупцією.

Ключові слова: корупція, корупційні правопорушення, пов'язані з корупцією правопорушення, запобігання корупції, протидія корупції, поняття корупції.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Протидія та запобігання корупції в нашій державі стають першочерговим завданням, оскільки корупція загрожує не лише виконанню взятих на себе Президентом, урядом, парламентом України та іншими органами влади завдань народу як єдиного джерела влади, але й виконанню Україною зобов'язань перед міжнародним співтовариством [1] і взагалі існуванню демократичної правової соціальної держави як такої.

Незважаючи на певні позитивні тенденції та зрушення в організації антикорупційної системи починаючи з 2014 року (створення значного числа антикорупційних органів, ухвалення нових антикорупційних нормативно-правових актів, розширення параметрів свободи слова та преси тощо), стан корупціогенності в державі фактично перевищує поріг, що має назву «ганьба нації». Так, провідна міжнародна аудиторська компанія, що сягає корінням у 19 ст., – Ernst & Young – за результатами своїх досліджень у 2017 році поставила Україну на перше місце в рейтингу корупції в бізнесі серед досліджених 41 країни Європи, Близького Сходу, Індії та Африки (ЕМЕІА) [2]. Хоча, за даними іншої неурядової міжнародної організації, наші показники дещо поліпшилися: у всесвітньому антикорупційному рейтингу Україна посіла 131 місце зі 176 обстежених країн світу, але утримує «корупційну» першість у Європі. Як і ми, показник у 29 балів набрали цьогоріч Казахстан, Росія, Непал та Іран [3]. Навіть рівень щастя, що також вимірюється, в нашій країні відповідає рівню корупції [4]. А в рейтингу політичних прав і громадянських свобод найстарішої правозахисної організації Freedom House за 2016 рік Україна набрала 61 бал зі 100, отримавши статус «частково вільної» держави [5], незважаючи на те, що підвищення рівня свободи в нашій державі сприяло просуванню в антикорупційному рейтингу вгору.

Отож, проблема запобігання та протидії вітчизняній корупції не втрачає, а навпаки по-

силює свою актуальність не тільки для практиків, але й для теоретиків права, оскільки саме наукові підходи до її правильного розуміння, подрібнення соціального явища на окремі види антисоціальної поведінки, правові вчинки, до їх криміналізації, відмежування суміжних складів протиправних корупційних діянь від інших заборонених законом діянь створюють базис для ефективної протидії цьому ганебному явищу в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дійсно, дослідженню феномена корупції, з'ясуванню та роз'ясненню змісту поняття корупції та суміжних понять у зарубіжній та вітчизняній науковій юридичній літературі приділено багато уваги. Наприклад, не можна не назвати монографічні праці останніх років таких українських учених, як: О. Г. Боднарчук, В. Д. Гвоздецький, Є. В. Невмержицький, а також не згадати новітні, 2017 року, дисертаційні роботи О. П. Мусієнко, С. А. Задорожного та ін.

Визначення окремих питань, що не вирішені в обраній для дослідження проблемі. Проте, з огляду на стан корупціогенності в Україні, слід, на жаль, визнати, що наявні наукові рекомендації не тільки не повною мірою сприймаються практиками, не завжди враховуються законодавцем, але й, як показують час і сучасні реалії, потребують доопрацювання та уточнення змісту, поглиблення досліджень, актуалізації наразі. Це стосується і центральних операційних юридичних термінів і понять, без яких результативного впливу на корупцію досягти неможливо.

Мета статті. Тож нині перед нами постало завдання поточення та розмежування змісту титульних понять, якими послуговується нове антикорупційне законодавство України. Йдеться, зокрема, про правові поняття, позначувані юридичними термінами «корупційні правопорушення» та «правопорушення, пов'язані з корупцією».

Виклад основних обґрунтованих результатів дослідження. Законом України «Про запобігання корупції» 2014 року, який став «флагманом» у чинному антикорупційному законодавчому пакеті, визначено низку важливих для протидії корупції юридичних термінів і правових понять, серед яких, наприклад, такі, як: «антикорупційна експертиза», «корупція», «корупційне правопорушення», «неправомірна вигода» та ін. Цим нормативно-правовим актом до соціально-правового обігу введено і нове поняття «правопорушення, пов'язані з корупцією» (ст. 1) [6].

Корупція. Так, «корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [6]. Таким чином, законодавець наполягає на тому, що корупція – це протиправний вид правової поведінки, протиправне діяння («використання», що містить діяльнісний, поведінський, біхевіоральний аспект) фізичної особи («використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону»). При цьому в ст. 3 Закону подається чіткий перелік осіб (займаних посад), які можуть входити до кола суб'єктів корупції та на яких поширюється дія цього Закону. Не вдаючись до чергового, популярного в наукових колах аналізу поняття корупції, спроби якого робилися й нами в попередніх публікаціях, і навіть не співвідносячи його дефініцію, закріплену в цьому Законі, з розумінням корупції в міжнародному праві, що стало частиною вітчизняного, маємо зауважити, що підходи законодавця до протиправних корупційних діянь потребують роз'яснення та подальшого уточнення з метою правильного застосування нового антикорупційного законодавства та досягнення його мети. Корупція є негативним соціальним явищем, апріорі притаманним будь-якому державному (не додержавному) суспільству. Корупція є складником правопорушності та злочинності як певної кримінологічної сукупності. Саме тому криміналізація корупції як соціального явища та правового феномену не є можливою, так само як і закріплення інших видів ретроспективної юридичної відповідальності за корупцію. Але законодавча заборона корупційних правопорушень як окремих виявів правової поведінки, окремих правових вчинків – юридично логічний і перевірений шлях регулювання відповідних суспільних відносин.

Корупційне правопорушення. Частина 1 статті 1 чинного Закону України «Про запобігання корупції» визначає *корупційне правопорушення* як «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині

першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» [6]. *Корупційне правопорушення* визначається через відсилання до норми-дефініції «корупція» тієї самої статті 1. Наводиться і класифікація корупційних правопорушень: кримінально-правові, цивільно-правові та дисциплінарні (бланкетна норма права). Кримінально-правові порушення – те саме, що злочини, або корупційні злочини, – криміналізовано в Особливій частині Кримінального кодексу (далі – КК) України. А їх вичерпний перелік (20 складів) «заховано» парламентарями в Примітці до ст. 45 «Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям» Загальної частини цього кодексу. Проте власне корупційні злочини передбачено статтями 210, 354, 364, 364-1, 365-2, 368–369-2 цього Кодексу. Можуть кваліфікуватися як корупційні відповідно до цього Кодексу також злочини, передбачені статтями 191, 262, 308, 312, 313, 320, 357, 410, якщо їх вчинено особливим способом – лише «у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем» [7]. Хоча в Законі України «Про запобігання корупції» законодавець зовсім не врахував новелу Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України – ще один вид (підвид) правопорушень – кримінальні проступки (ст. 3, 38, 215 та ін.) [7].

Цивільно-правові корупційні порушення здебільшого випливають із цивільних договірних правовідносин, порушень зобов'язального права, що завдають матеріальну шкоду, мають негативні матеріальні наслідки та регулюються цивільним законодавством, у т. ч. нормами Цивільного кодексу (далі – ЦК) України. Дисциплінарна юридична відповідальність передбачається за порушення трудової та службової дисципліни, а відповідні корупційні правопорушення заборонено Кодексом законів про працю (далі – КЗпП) України [8], статутами (зведеннями законів) державних органів і формувань та ін. Закон України «Про запобігання корупції» має «субсидіарне» значення щодо негативної юридичної відповідальності, що передбачається названими кодексами та статутами.

У наведеній типології корупційних правопорушень відсутні, як бачимо, корупційні адміністративні (управлінські) правопорушення (проступки). Натомість Законом України «Про запобігання корупції» їх включено до іншої групи правопорушень, а саме «правопорушень, пов'язаних із корупцією», під якими законодавець розуміє «діяння, що не містять ознак корупції, але порушують встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинені особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за які законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» [6]. Отже, з тексту цієї норми-дефініції випливає, що певне число злочинів, адміністративних правопорушень, цивільних, трудових і службових деліктів можуть порушувати «встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження» для відповідних суб'єктів, але не мати ознак

корупції, тобто не бути корупційними. Кримінальні правопорушення (злочини) тягнуть за собою кримінально-правові санкції, адміністративні правопорушення передбачають застосування адміністративних санкцій відповідних статей Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) і т. д. Тобто відповідальність за злочини вичерпно передбачається виключно КК України, а за адміністративні правопорушення – КУпАП. Стаття 9 цього кодексу визначає: «Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності» [9]. Однак цей кодекс містить цілу нову главу 13-А, що мала назву «Адміністративні корупційні правопорушення» до відповідних змін 2014 року. Проте в переліку корупційних правопорушень у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» такого виду корупційних діянь не передбачено. Можна було вважати, що то – недогляд законодавця (прогалина), якби запроваджене ним нове правове поняття – «правопорушення, пов'язані з корупцією» – офіційно тлумачилося б вичерпно та зрозуміло, якби наводився перелік відповідних статей (правових норм, які регулюють правовідносини, що виникають у зв'язку з вчиненням правопорушень, пов'язаних із корупцією). Саме чітке визначення цього поняття, а також вичерпний перелік у законодавстві складів злочинів, які пов'язані з корупцією, але не є корупційними, розставили б відповідні елементи (норми, приписи) правового поля «по своїх місцях». Виникає й питання про відсутність корупційних адміністративних правопорушень.

Практика свідчить, що ситуація, яка складалася з кваліфікацією корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією (та наступною реакцією антикорупційних органів), не додає оптимізму щодо перспектив протидії корупції в державі. Якщо притягнення до юридичної відповідальності корупціонерів на вищих щаблях влади схоже на риболовлю захисників природи (упіймали рибу – сфотографували/задокументували й відпустили нешкоджену в природне середовище), то на нижчих кластерах усе навпаки. Керівники середньої ланки – самі можливі суб'єкти корупційних правовідносин, не маючи юридичної освіти, щоб забезпечити себе, зберегти імідж підпорядкованих підрозділів, вдаються до упередженого тлумачення правових поведінок своїх підлеглих і подекуди свідомо приписують їй корупційні ознаки. А, наприклад, державні службовці переважно категорії «В», у свою чергу, воліють уникнути будь-яких необгрунтованих підозр із боку керівництва в їх причетності до корупції та через такі вимушено змінюють місце роботи чи

взагалі йдуть із державної служби. Компетентні правоохоронці та судді до держслужбовців цієї категорії мають також упереджене ставлення частіше, ніж до більш високих категорій, допускаючи поширювальне тлумачення антикорупційних правових норм.

Отож, щоб розставити крапки над «і», посилаючись на сталі підходи до класифікації правопорушень за об'єктом посягання в теорії права, слід визнати, що за корупційні правопорушення передбачено кримінальну (Примітка до ст. 45 КК України та норми, статей, названі в ній), а також цивільну та дисциплінарну ретроспективну правову відповідальність. І має бути передбачено й адміністративну юридичну відповідальність. Це положення має знайти відображення в антикорупційному законодавстві.

Правопорушення, пов'язане з корупцією.

Більш складно визначити, які правопорушення слід кваліфікувати як пов'язані з корупцією. Йдучи тим самим шляхом, матимемо їх таку саму видову класифікацію: злочини (та кримінальні проступки), адміністративні правопорушення (провини, делікти), цивільні та дисциплінарні правові порушення. Спираючись на положення Закону України «Про запобігання корупції», зазначимо, що суб'єктом правопорушень, пов'язаних із корупцією, можуть бути тільки ті самі особи, які є суб'єктами корупційних правопорушень. За своїм юридичним складом вчинене такою особою протиправне діяння хоч і не належить до корупційних правопорушень, але вчиняється з використанням службового становища, у зв'язку зі службою. У статті 1 зазначеного Закону України закріплено, що таке некорупційне правопорушення («правопорушення, пов'язане з корупцією») не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони й обмеження, що тягне за собою юридичну відповідальність [6]. І ці обмеження та заборони закріплено в розділах IV-VII, X і XI. А відповідні, відсылні, норми розпорощено в Кримінальному та Цивільному кодексах України, КУпАП та КЗпП України, статутах державних формувань.

Протиправні діяння цього виду вчиняються умисно, можуть полегшувати (спроцувати, прикривати) скоєння корупційних правопорушень, а також мати суміжні склади з корупційними правопорушеннями. А провадження по них, як і ухвалення рішень (до слова, ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус судів» передбачає створення Вищого антикорупційного суду [10]), має входити до компетенції антикорупційних державних органів, спеціальних структурних підрозділів і уповноважених керівників. Так, Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» [11] та ч. 4 ст. 216 «Підслідність» КПК України здійснює – за наявності закріплених у цій нормі умов – досудове розслідування злочинів, передбачених ст. 191, 206-2, 209, 210, 211, 354, 364, 366-1, 368, 368-2, 369, 369-2, 410 КК України [7]. «Детективи Національного антикорупційного бюро України з ме-

тою попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, які віднесені цією статтею до його підслідності, за рішенням Директора Національного антикорупційного бюро України та за погодженням із прокурором Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можуть також розслідувати злочини, які віднесені до підслідності слідчих інших органів», – йдеться в п. 3 ч. 5 ст. 216 [7]. Отож, перелік корупційних злочинів Примітки до ст. 45 КК України та перелік злочинів, підслідних НАБУ, об'єктивно не збігаються, оскільки корупційні злочини підслідні не тільки НАБУ. До того ж його компетенція поширюється і на злочини, пов'язані з корупцією, наприклад передбачені: ст. 209 (Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом), 211 (Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження до бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону), 366-1 (Декларування недостовірної інформації).

Подібним чином має розв'язуватися питання і щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. Проте КУпАП так само окреслює коло адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, у Главі 13-А. Кодекс містить ще цілу низку статей, в яких передбачаються санкції за правопорушення, пов'язані з корупцією. Так, можна навести норми ст. 164-12 «Порушення бюджетного законодавства», ст. 164-14 «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти», ст. 184-1 «Неправомірне використання державного майна», ст. 212-2 «Порушення законодавства про державну таємницю» та багато інших. Водночас частина 3 статті 2 КУпАП встановлює, що «положення цього Кодексу поширюються і на адміністративні правопорушення, відповідальність за вчинення яких передбачена законами, ще не включеними до Кодексу» [9].

У своєму складі КУпАП також має Розділ III «Органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення» та ст. 255 «Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення», де зазначено, що їх представляють: НАБУ; Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК); Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; органи внутрішніх справ (Національну поліцію) та ін. Законодавець зробив спробу чітко окреслити повноваження згаданих органів і уповноважених осіб щодо корупційних та інших правопорушень, однак і в цьому кодексі структурованого підходу до поняття «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» немає. Віднесення чи невіднесення окремих складів провин до цього виду адміністративних правопорушень зорієнтовано на розуміння законодавцем корупції, нормативну дефініцію якої закріплено в Законі України «Про запобігання корупції». Те саме стосується і дисциплінарних правопорушень та правопорушень цивільно-правових відносин, пов'язаних із корупцією.

Ще одне важливе **зауваження**. У нормах, що закріплюють вид відповідальності як за ко-

рупційні правопорушення, так і за правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо дисциплінарної та цивільної відповідальності в тексті ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» не зовсім виправдано вжито альтернативну пару прийменників «та/або», оскільки за вчинення таких правопорушень, за загальним правилом, обов'язково настає (має наставати) дисциплінарна відповідальність, а настання, крім того, чи ненастання кримінальної, адміністративної або цивільної правової відповідальності залежить від складу конкретного протиправного діяння. І ніби на підтвердження такої позиції далі, в тексті ст. 65 цього ж Закону, альтернативні прийменники «та/або» вже зникають: «1. За вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку» [6].

Висновки

Таким чином, у сенсі антикорупційного законодавства та за результатами дослідження, можна стверджувати, що за вчинення корупційних правопорушень передбачається дисциплінарна, а також кримінальна та цивільна ретроспективна відповідальність, але не адміністративна. Вичерний перелік корупційних злочинів встановлено в ст. 45 КК України, адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією – у Главі 13-А КУпАП. Крім того, відповідні склади, наприклад «політична корупція», містяться в інших його главах. ЦК України, КзпП України та статuti державних формувань таких чітких переліків не мають. Тому у кваліфікації корупційних протиправних діянь, визначенні завдані ними шкоди правозастосувачі мусять відштовхуватися від розуміння законодавцем соціального явища корупції, як і у разі кваліфікації некорупційних правопорушень, але таких, що пов'язані з корупцією. Ось цю прогалину в антикорупційному законодавстві й слід усунути.

Список використаних джерел:

1. Статут групи держав у боротьбі з корупцією (GRECO) Ради Європи від 05.05.1998. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_144
2. Ernst&Young должна объяснить, почему включила Украину в рейтинг коррупции, – Гройсман. // РБК Україна. Новини. Економіка. – 14.04.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.rbc.ua/rus/news/ernst-young-dolzha-obyasnit-rochemu-vklyuchila-1492159379.html>
3. Безкарність та недієве правосуддя тримають Україну на корупційному дні: Transparency International Україна // Офіційний сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/bezkarnist-ta-nedieve-pravosuddia-trymaiut-ukrainu-na-koruptsiinomu-dni/>
4. World Happiness Report: Україна за рівнем щастя, як Судан та Уганда // Українська правда. – 20.03.2017. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <https://life.pravda.com.ua/society/2017/03/20/223218/>

5. Україна є частково вільною в рейтингу свободи Freedom House // Укрінформ. – 15.04.2017. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2166640-ukraina-e-castkovo-vilnou-v-rejtingu-svobodi-freedom-house.html>

6. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 49. – Ст. 2056. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

7. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 9-10, № 11-12, № 13. – Ст. 88. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>

8. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. // Відомості Верховної

Ради України (ВВР). – 1971. – Дод. до № 50. – Ст. 375. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08>

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2016. – № 31. – Ст. 545 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>

11. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 47. – Ст. 2051 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page>

Рассмотрены базовые операционные понятия, которыми пользуется новое антикоррупционное законодательство, исследованы подходы к разграничению коррупционных правонарушений и правонарушений, связанных с коррупцией. Обоснована необходимость внесения дальнейших изменений и уточнений в Закон Украины «О предотвращении коррупции» и другие нормативно-правовые акты, регулирующие правовые отношения, связанные с коррупцией.

Ключевые слова: коррупция, коррупционные правонарушения, связанные с коррупцией правонарушения, предотвращение коррупции, противодействие коррупции, понятие коррупции.

The article consider the basic operational concepts used by the new anti-corruption law, explores the approaches to the delineation of corruption offenses and offenses, that related to corruption. The author substantiated the need to introduce further amendments to the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» and to other legal acts, which regulate the legal corruption relations.

Key words: corruption, corruption summary offenses, corruption misdemeanor, delicts related corruption, offenses prevention, combating corruption, concept of corruption.