

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО



Юрій ДЬОМІН

професор кафедри нагляду за додержанням законів при проведенні досудового розслідування Національної академії прокуратури України, доктор юридичних наук, професор diomin_y@ukr.net

УДК 342.9

ПЕРСПЕКТИВИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (Угода) [1] (політичну частину угоди підписано 21 березня 2014 року, економічну – 27 червня 2014 року) та її ратифікація Верховною Радою України 16 вересня 2014 року [2] вимагає, зокрема, посилення боротьби з корупційними правопорушеннями.

У статтях 14 та 22 цієї Угоди йдеться про те, що співробітництво спрямовується на вирішення таких проблем, як корупція у приватному та державному секторах [1].

З цією метою усі контракти укладатимуться шляхом проведення прозорих та неупереджених процедур визначення виконавця, що запобігатимуть вчиненню корупційних діянь [1].

На підставі ст. 347 цієї Угоди Сторони обмінюються інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюють заходи щодо удосконалення методів, спрямованих на припинення шахрайства і корупції та запобігання цим явищам, зокрема співробітництво між відповідними адміністративними органами [1].

Згідно зі ст. 459 Угоди сторони вживають ефективних заходів для попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю, *inter alia* шляхом взаємної адміністративної допомоги та спільної правової підтримки [1].

Відповідно до Угоди Україна зобов'язалася поступово інтегрувати своє законодав-

ство до законодавства Європейського Союзу у встановлені в ній терміни.

На виконання взятих зобов'язань Кабінетом Міністрів України розроблено, а Верховною Радою України 14 жовтня 2014 року прийнято низку законів: «Про запобігання корупції» [3], «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про засади державної антикорупційної політики України (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки». Але проблема подолання корупції і нині залишається актуальною та важливою. В Загальних положеннях Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» зазначено, що за результатами соціологічних досліджень майже половина українців готова вийти на вулицю, протестуючи проти корупції; що попередні програми або антикорупційні стратегії не було виконано. Однією з причин неналежного виконання таких програм, зокрема Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки, була відсутність чітких індикаторів стану та ефективності її виконання [4].

Водночас у програмах майже всіх політичних партій України передбачено боротьбу з корупцією. З одного боку, це актуально і справедливо, беззаперечно; з другого, – це може бути лише популізмом. Усі базові пункти програм деяких політичних сил запозичено з європейських чи інших світових джерел права або з попередніх програм. По-

ступово відбувається імплементація українського законодавства до світового. Проте важливо, щоб такі починання не були тільки гаслом, щоб боротьба з корупцією розпочиналася з найвищих щаблів влади, з керівництва, з особистого прикладу. На наш погляд, саме політична корупція є найнебезпечнішою і шкідливою.

Цілком прогнозовано і справедливо, що законодавчим органом у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» найбільше уваги приділяється саме політичній корупції. У вказаному Законі України зазначено, що в Україні фактично була відсутня законодавча та інституційна основа для формування і реалізації антикорупційної політики на ґрунті співпраці державних органів та громадськості. У ч. 3 Розділу 2 цього Закону пропонується створення спеціально уповноваженого органу, який би вирішував питання щодо запобігання корупції, формував та реалізовував антикорупційну політику, з наділенням його функціями: аналізу стану справ у антикорупційній сфері та підготовки відповідних пропозицій; моніторингу ситуації, координації; контролю за додержанням антикорупційного законодавства; залучення громадськості; формування антикорупційної моралі; щорічного звіту про стан реалізації антикорупційної політики [4].

У ст. 11 Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» передбачено двадцять повноважень Національного агентства з питань запобігання корупції [3]. А Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII «Про Національне антикорупційне бюро України» визначено дев'ять обов'язків Національного антикорупційного бюро та надання його працівникам для виконання покладених на них обов'язків близько двадцяти прав, у тому числі здійснення міжнародного співробітництва.

Останні політичні та економічні події, що відбуваються в українському суспільстві, зокрема, скасування соціальних гарантій, позавідомчого нагляду у сфері виконання антикорупційного законодавства, погіршення економічного стану населення, скорочення державного сектору, часта зміна фахівців у певних секторах державної, господарської та правоохоронної діяльності, зневіра населення в тому, що можновладці

дійсно прагнуть подолати корупцію на найвищому рівні, ускладнюють виконання поставлених завдань.

Виникає запитання, чи варто у час, коли державний борг і дефіцит бюджету України невпинно зростає та сягає критичної межі, запроваджувати пряме державне фінансування політичних партій, які подолали виборчий бар'єр, за рахунок політичних партій, які не мають парламентського представництва. Навіщо фінансувати за рахунок бюджету громадські або суспільні організації, створювати механізм контролю «підтримки» партіями-аутсайдерами своїх конкурентів, додатково запроваджувати незалежний аудит поточної та передвиборної звітності партій сертифікованими аудиторами, застосовувати державні фінансові важелі з усунення конкурентів у політичній боротьбі та зайві контролюючі механізми.

Варто зазначити, що останнім часом виникли позитивні тенденції у посиленні контролю за прозорістю фінансування політичних партій, дотриманні законодавства при фінансуванні партій та виборчих кампаній, проведенні антикорупційної експертизи виборчого законодавства тощо, які можна й треба враховувати, поглиблювати та використовувати у майбутньому.

Проте складним залишається питання запровадження правової відповідальності для учасників лобістських правовідносин і санкцій за незаконне лобювання на найвищому рівні, оскільки вже кілька років не лише в Україні, а й інших країнах світу дуже складно довести лобювання бізнес-інтересів на законодавчому рівні [4]. Зокрема, у сфері озброєння, в гральному бізнесі, банківській та земельній сферах, паливно-енергетичному комплексі, енергетиці, зовнішньоекономічній діяльності. Якщо на нижчих щаблях влади довести факт лобювання шляхом проведення незалежного аудиту господарської діяльності, аналізу фінансових потоків або інших законних джерел ще можна (хоча не обов'язково посадець або юридична особа буде притягнена до відповідальності та покарана), то на вищих щаблях такі факти довести складніше. Як свідчить практика, на збирання доказів щодо незаконного та необґрунтованого лобювання затрачається багато часу. Зокрема, це стосується корупційних правопорушень у таких сферах: земельній, приватизації, спортивній, міграційної політики та неза-

конного використання людської праці (дешевої або нелегальної), військовій та інших сферах. Лобювання приватних інтересів порушує конституційні принципи, що, в свою чергу, призводить до нігілістичного ставлення до антикорупційних розробок та механізмів, зневіри в досягненні позитивних результатів.

«Прозорість» доступу до майнових і фінансових потоків, інформації про заплановані державні закупівлі законодавчо задекларована, тож вона повинна бути належним чином забезпечена державою.

Цікавим є механізм оприлюднення інформації про декларування доходів, майна, витрат, зобов'язань фінансового характеру тощо, зокрема перевірка такої інформації. Йдеться про різницю між «жебрацьким існуванням» де-юре деяких державних діячів згідно з оприлюдненими деклараціями та олігархічним проживанням їх та їхніх близьких де-факто.

У таких випадках необхідно навести хоча б один приклад про притягнення до відповідальності та покарання найвищих державних діячів, які «забули» задекларувати фірму або прибуток у кілька сотень тисяч гривень, майно за кордоном, подати інформацію про подвійне громадянство, про допомогу у сотні тисяч гривень з боку їхніх близьких, які фактично примножують їхнє суспільне майно, ухилення від сплати податків тощо.

На підставі ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції» особи, зазначені у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, протягом 30 днів добровільно передаватимуть в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права. Зрозуміло, що будь-який господар не зацікавлений у банкрутстві або закритті свого підприємства, а такий ризик є. Не гарантовано й те, що господар, використовуючи надані йому владні повноваження, не впливатиме на підприємство. Тому механізм передачі таких підприємств або прав, на наш погляд, повинен бути прозорим [3].

Якщо у разі контролю за перевіркою декларацій з'ясується, що суб'єкт не подав декларацію, несвоєчасно її подав, задекларував недостовірні дані, Національне агентство з питань запобігання корупції (Національне агентство) про такі факти порушення закону має повідомити керівника державного органу, де працює суб'єкт

декларування, та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, хоча згідно з п. 1 ч. 1 ст. 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення та ст. 13 Закону України «Про запобігання корупції» члени Національного агентства наділені правом самостійно складати протоколи про адміністративні правопорушення [5].

Відповідно до ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції» орган, який здійснює спеціальну перевірку, має повідомляти правоохоронний орган згідно з кримінальним процесуальним законодавством протягом трьох робочих днів про виявлені факти підготовки документів, заяву неправдивих відомостей тощо. Але у ст. 214 КПК України йдеться про невідкладні процесуальні дії на початку кримінального провадження, тобто кримінальним процесом передбачено більш оперативну форму реагування на заяву про злочин. Якщо встановлено за результатами спеціальної перевірки факт розбіжностей у поданій автобіографії або декларації органом, який проводить таку перевірку стосовно особи, яка претендує на зайняття відповідної посади, їй згідно з п. 2 ст. 58 Закону України «Про запобігання корупції» буде надано можливість протягом п'яти робочих днів надати письмові пояснення або виправити таку розбіжність. Такі помилки, з одного боку, можуть бути визначені, як вказано у ст. 175-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, для однієї особи «суттєвими», що може бути підставою для правової відповідальності, а з другого, – ні, що дасть можливість уникнути такої відповідальності.

У випадку, коли один із подружжя або особа, з якою спільно проживає інша особа, не повідомила про своє майно або відмовилася заявляти про нього особі, яка подає декларацію, якщо допущено помилку в датах або мірах вимірювання, її можна виправити. Але якщо свідомо підроблюється інформація про майновий стан, «забуваються» значні рахунки в іноземних або вітчизняних банках, через які здійснюються транзитні валютні операції, вважаємо, надавати можливість виправляти декларацію не можна.

Не зрозуміло, чому не виокремлено у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» працівників Національного антикорупційного бюро України, хоча цей орган є державним правоохоронним органом, на який покладається функція запобігання,

виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, до того ж усі інші правоохоронці та члени Національного агентства з питань запобігання корупції у цьому законі перелічені [3].

На наш погляд, цікаво, як члени Національного агентства з питань запобігання корупції здійснюватимуть свої контрольні повноваження стосовно найвищих посадових осіб держави, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», визначених у ст. 3 цього Закону, або отримуватимуть від них пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, тощо [3]. Яка державна установа здійснюватиме реальний контроль за діяльністю Національного агентства, оскільки завдання Рахункової палати України обмежені виконанням видаткової частини державного бюджету, а про громадський контроль, який здійснюватиметься через Громадську раду при Національному агентстві, яка утворюється Кабінетом Міністрів України, говорити зайве [3]. Більш дієвий механізм контролю за центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, на нашу думку, забезпечував би прямий (безпосередній) парламентський контроль, як це зазначено у ст. 26 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», але, на жаль, такого контролю за діяльністю Національного агентства не передбачено [6].

Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» громадськість може проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів таких актів [3]. У цьому випадку може відбуватися дублювання експертної діяльності, адже проекти нормативно-правових актів вже проходять антикорупційну експертизу Міністерством юстиції України або комітетом Верховної Ради України, до відання яких належить питання боротьби з корупцією, перед їх прийняттям з урахуванням пропозицій та думки громадськості [3]. У разі сумніву в її ґрунтовності виникає запитання, хто проводитиме повторну або комплексну «громадську антикорупційну експертизу» і як громадськість може одночасно замовляти та проводити або брати участь у проведенні експертизи?

Зміцнювати резистентність публічної служби проявам корупції варто не тільки шляхом заміни досвідчених працівників на нових, а й на конкурсній основі визначати переможців, які зможуть позитивно зарекомендувати себе – особливо тих, хто пропрацював на державній службі не один рік на дорадчих або експертних посадах, має практичний і теоретичний досвід, особисті напрацювання та у майбутньому зможе довести свою професійність, нести відповідальність за результати своєї діяльності. При підготовці та вихованні кадрів варто враховувати вітчизняний і зарубіжний досвід.

Спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції необхідно надавати вільний доступ до баз даних, що містять інформацію про динаміку майнових і фінансових потоків за останні п'ять–десять років не тільки осіб, які повинні звітувати про свій майновий та фінансовий стан, а й їхніх рідних, близьких, бізнес-партнерів, інтереси яких вони можуть лобювати або створювати ексклюзивні умови у веденні такого бізнесу, спрямовувати активи у спільний бізнес або розширяти його за рахунок держави.

На початку сторіччя вже здійснювали спробу відбудови механізму профілактики та протидії корупції в державних структурах, яка мала локальний успіх, оскільки охоплювала лише пересічних держслужбовців, але не могла протистояти можновладцям. Необхідно пригадати, як створювалися підрозділи внутрішньої (власної) безпеки, тимчасові комісії, спеціальні підрозділи, які підпорядковувалися безпосередньо першим керівникам, а не їхнім заступникам, як сьогодні. Діяльність цих перших антикорупційних підрозділів справді була незалежною – за призначенням та статусністю співробітників антикорупційних підрозділів, за порядком надання інформації першим керівникам державних відомств, за підбором і призначенням працівників, які намагалися професійно виконувати свою справу. Важливо, що такий досвід враховано у діяльності Національного бюро [6].

Неодноразово вчені, практики, автор статті пропонували механізми виведення з-під політичного впливу або тиску прокуратурської, правоохоронної та суддівської систем з метою зниження корупційної складової, але вони не були почуті (у тому числі й висновки Венеціанської комісії). Зокрема, доцільно призначити Генерального прокурора України Пре-

зидентом України за згодою Верховної Ради України на більш тривалий термін, що дійсно було б прикладом незалежності, відповідало рекомендаціям міжнародних інституцій. Тим більше, що директор Національного антикорупційного бюро України відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України № 1698-VII призначається саме на запропонований строк – 7 років [6]. Необхідно уважніше вивчати рекомендації з цих питань та запроваджувати позитивний зарубіжний досвід.

Законами України «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України» передбачено інший механізм і критерії перевірки анонімних повідомлень, ніж механізм розгляду таких повідомлень, зазначений у Законі України від 2 жовтня 1996 року «Про звернення громадян» [3; 6]. З одного боку, надана можливість додаткового механізму виявлення фактів корупції, з другого, – такий механізм вже застосовується при перевірці анонімних повідомлень про тяжкі та особливо тяжкі злочини, тобто у випадках, коли йдеться виключно про вчинення суспільно небезпечного діяння, яке містило дані про вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів, що, на наш погляд, обґрунтовано. Але в антикорупційних законах йдеться про інші критерії перевірки анонімних повідомлень. Тобто якщо повідомлення містить інформацію щодо конкретної особи та конкретних фактів – вони повинні бути перевірені. Таких анонімних повідомлень переважна більшість, тому спеціально уповноважені суб'єкти у сфері боротьби з корупцією до цього мають бути готові.

Також дещо розширено компетенцію (повноваження) Національного агентства з пи-

тань запобігання корупції щодо співпраці з особами, які добросовісно повідомляють про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Як буде здійснюватися співпраця із особами, які добросовісно повідомляють про вчинення корупційних адміністративних правопорушень, та які вживатимуть заходи щодо правового й іншого захисту осіб у зв'язку з інформуванням? Не зрозуміло, хто і на підставі чого надаватиме оцінку фактам про помилки [3]. Законодавством не може бути передбачено заздалегідь обіцяного автоматичного захисту державою осіб, які надали неправдиві дані. А як бути у випадках, коли це робиться навмисно, з метою помсти, неодноразово, без підтвердження? Тягар доказування повинен лежати на стороні, яка поширила неправдиві відомості про вчинення особою злочину або проступку. У разі наклепу, образи, приниження або звинувачення у злочині ніхто не має права заборонити особі звернутися до суду або органів досудового розслідування. Тож надання державними органами заздалегідь обіцяної переваги одній стороні перед іншою може потягти за собою порушення конституційних принципів рівності або змагальності.

Обираючи європейський вектор розвитку, Україна взяла на себе зобов'язання провести реформи з метою якісних змін у різних сферах суспільного життя, пріоритетом яких є боротьба з корупцією.

Вважаємо, що Україна подолає таке соціальне негативне явище, як корупційний тиск, і для цього будуть застосовані усі можливі важелі державного механізму, громадського впливу та міжнародної спільноти.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/paran2820#n2820
2. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII // *Голос України*. – 2015. – № 177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-vii>
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X // *Відомості Верховної Ради УРСР*. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
6. Про національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

**ПЕРСПЕКТИВИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО
АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ**

Висвітлено перспективи гармонізації законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією. Зазначено, що, обираючи європейський вектор розвитку, Україна взяла на себе зобов'язання провести реформи з метою якісних змін у різних сферах суспільного життя, пріоритетом яких є боротьба з корупцією. Подолати таке соціальне негативне явище, як корупційний тиск, наголошує автор, можна лише шляхом застосування усіх можливих важелів державного механізму, громадського впливу та міжнародної спільноти.

Ключові слова: законодавство про адміністративну відповідальність; корупція; правопорушення, пов'язані з корупцією; реформування.

Юрій ДЕМИН

**ПЕРСПЕКТИВЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА
ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С КОРРУПЦИЕЙ**

Освещены перспективы гармонизации законодательства об административной ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией. Отмечено, что, выбирая европейский вектор развития, Украина взяла на себя обязательство провести реформы с целью качественных изменений в разных сферах общественной жизни, приоритетом которых является борьба с коррупцией. Преодолеть такое социальное негативное явление, как коррупционное давление, подчеркивает автор, можно лишь путем применения всех возможных рычагов государственного механизма, общественного влияния и международного сообщества.

Ключевые слова: законодательство об административной ответственности; коррупция; правонарушения, связанные с коррупцией; реформирование.

Yurii DIOMIN

**PERSPECTIVES ON HARMONIZING LEGISLATION ON ADMINISTRATIVE
LIABILITY FOR OFFENSES RELATED TO CORRUPTION**

The prospects for harmonization of legislation on administrative liability for corruption-related offences are outlined. The author mentions, that when choosing the European dimension of development, Ukraine undertook commitments to conduct reforms aiming to provide major changes in various areas of the society, with priority given to combatting corruption. The author stresses, that it's possible to overcome a negative social phenomenon such as the corruption pressure through applying all possible state leverage, civilian impact and international community.

Keywords: legislation on administrative responsibility, the corruption, offenses related to corruption, reformation.

