

Лученцов Г.В.,

здобувач

Харківського національного
університету внутрішніх справ,
адвокат

УДК 351.713:336.2

ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Постановка проблеми. Фінансовий контроль за доходами і видатками осіб, уповноважених на виконання функцій держави, являє собою важливу складову частину серед засобів запобігання та протидії корупції. Особи, уповноважені на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, відповідно до розділу VII Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [1], зобов'язані в установленому порядку повідомляти про свій майновий стан, надаючи інформацію про майно, доходи та видатки за звітний період. Невиконання цієї вимоги тягне за собою застосування адміністративної або кримінальної відповідальності на підставі ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) або 366-1 Кримінального кодексу України (далі – КК) відповідно.

Після прийняття та набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» [5], яким передбачений відмінний від діючого раніше, досить жорсткий механізм протидії цьому негативному соціальному явищу, суспільні сподівання полягали у швидкому зниженні рівня корумпованості нашої держави, що закономірно мало потягти за собою підвищення рівня добробуту населення. Але, як показує Індекс сприйняття корупції (Corruption Perception Index), який щорічно визначається авторитетною міжнародною організацією Transparency International, за останні два роки ситуація в цій сфері хоча й дещо покращилась, принципового поліпшення, на жаль, не відбулося. Так, якщо в 2014 р. Україна мала 26 балів зі 100 можливих (найбільшу кількість балів мають країни з низьким рівнем сприйняття корупції) та посіла 142 місце серед 175 країн світу, то у 2016 р. цей Індекс дорівнював 29 балів, що зумовлює 131 місце серед 176 країн. Наприклад, Грузія у 2016 р. за цим Індексом одержала 57 балів і обіймає 44 місце [8].

Зважаючи на це, представляє науковий і практичний інтерес вивчення питання щодо ролі адміністративної відповідальності, в додержанні чиновниками державного та місцевого рівнів вимог антикорупційного фінансового контролю в період до набуття чинності Законом України «Про запобігання корупції». Виявлення сильних і слабких сторін правового регулювання цих суспільних відносин за період із набуття незалежності Україною до 2016 р. дасть можливість спрогнозувати ефективність застосування чинного законодавства у цій сфері та, в разі необхідності, надати пропозиції

щодо вдосконалення як законодавства, так і практики його застосування.

Питання адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю вивчалися у межах дослідження проблем юридичної відповідальності за корупційні правопорушення такими науковцями, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, О.В. Клок, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, С.С. Рогульський, М.І. Хавронюк та іншими. Але праці цих науковців переважно ґрунтувались на законодавстві, яке існувало до 2014 р., а тому порівняльне історико-правове дослідження із сучасним законодавством здійснюватися не могло.

Зважаючи на викладене, запропонована тема дослідження є актуальною й такою, що недостатньо розроблена у правовій науці.

Метою дослідження є здійснення історико-правового аналізу адміністративної відповідальності за порушення вимог антикорупційного фінансового контролю. Для досягнення цієї мети використовуватимуться такі методи дослідження, як діалектичний, логічний та метод системно-структурного аналізу.

Викладення основного матеріалу дослідження. Фінансовий контроль за доходами та майном осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, будучи ефективним методом протидії корупційним правопорушенням, було запроваджено в Україні в перші роки після набуття незалежності. Так, вперше в законодавстві нашої держави обов'язкове декларування доходів державних службовців було передбачене ст. 13 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [4], яким встановлювалось, що особа, яка претендує на посаду державного службовця, подає декларацію про доходи та зобов'язання фінансового характеру, зокрема і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на посаду державного службовця першої і другої категорії, передбачених ст. 25 цього Закону, також має подати відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. У подальшому такі відомості мали подаватися державними службовцями щорічно. На час ухвалення цього Закону за порушення вимог щодо обов'язкового декларування доходів державних службовців передбачалась лише дисциплінарна відповідальність – відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 30 підставою для припинення державної служби визнавалось неподання або подання державним службовцем неправдивих відомо-

мостей щодо його доходів, передбачених ст. 13 цього Закону. Адміністративна відповідальність за такі дії встановлена не була.

Зазначимо, що *в період з 1993 по 1997 рр. наведені положення мали декларативний характер, оскільки механізму декларування доходів державними службовцями не існувало, а тому навіть теоретично жодна особа не могла бути притягнута до відповідальності.*

Такий механізм був остаточно сформований лише у 1997 р. після прийняття низки підзаконних нормативно-правових актів, тобто більш, ніж через три роки після набрання чинності зазначеним Законом. Так, порядок заповнення та подання декларацій державних службовців, їх перевірки, зберігання і використання був введений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 р. № 641 «Про застосування ст. 13 Закону України «Про державну службу»». На виконання цієї Постанови був виданий Наказ Міністерства фінансів України від 6 березня 1997 р. № 58, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 31 березня 1997 р. за № 104/1908 «Про затвердження форми декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця та особи, яка претендує на заняття посади державного службовця».

Наступним нормативним актом, який мав на меті саме запровадження системи антикорупційних заходів був Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 листопада 1995 р. [2]. Цей закон запроваджував щодо державних службовців термін «фінансовий контроль» – саме таку назву мала ст. 6 Закону, яка входила до розділу II «Попередження корупції». Вперше в Україні за порушення вимог антикорупційного фінансового контролю була запроваджена й адміністративна відповідальність. За ч. 1 ст. 9 Закону порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, вимог щодо декларування доходів (неподання або подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру) тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а також звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави, а також є підставою для відмови у призначенні на посаду та для позбавлення права балотуватись у депутати або на виборні посади в державні органи. Ч. 2 цієї статті передбачала адміністративну відповідальність за неподання або невчасне подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а також звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави.

Отже, відповідальність за *порушення вимог антикорупційного фінансового контролю в період з 1997 по 2005 рр.* була встановлена Законом «Про боротьбу з корупцією» і передбачалась у виді адмі-

ністративної та дисциплінарної відповідальності. Зазначені види відповідальності мали кумулятивний характер, їх підставою виступав *встановлений ст. 9 цього закону юридичний склад правопорушення «Порушення вимог фінансового контролю».* Об'єктом цього правопорушення варто визнати відносини у сфері здійснення антикорупційного фінансового контролю. Предметом виступали два види відомостей: 1) про доходи і зобов'язання фінансового характеру; 2) про відкриття валютного рахунку в іноземному банку. Об'єктивна сторона характеризувалась альтернативною бездіяльністю у виді неподання зазначених відомостей або діями – поданням неповних або неправдивих відомостей щодо доходів та (або) зобов'язань фінансового характеру або невчасне подання відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку. Суб'єктивна сторона мала вираз як у формі умислу, так і необережності. Суб'єктом правопорушення виступали лише державні службовці, інші особи, уповноважені на виконання функцій держави (наприклад, працівники міліції або керівники юридичних осіб публічного права), а також особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, не мали зобов'язань щодо фінансового контролю, а тому не були суб'єктами цього правопорушення.

Законом від 3 березня 2005 р. № 2459-IV до ч. 2 ст. 9 розглядуваного Закону були внесені зміни, зміст яких полягав у виключенні дисциплінарної відповідальності за неподання або несвочасне подання відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку, а саме – звільнення з посади чи інше усунення від виконання функцій держави. Становить науковий інтерес історія запровадження такої лібералізації антикорупційного законодавства, яку можна дослідити за допомогою розміщених на офіційному сайті Верховної Ради України документів, пов'язаними із цим законом. Історія внесення Закону № 2459-IV почалася з необхідності узгодження законодавства України із Законом «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. 1 липня 2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон № 1960-IV «Про внесення змін до деяких законів України», на який Президентом України Л.Д. Кучмою було накладене вето. Підставою такого рішення Президента стала необґрунтованість застосування більш м'якої відповідальності за корупційні правопорушення до депутатів місцевих рад, порівняно з відповідальністю, яка була передбачена щодо державних службовців, у частині незастосування до них дисциплінарної відповідальності. На цій підставі Президентом було вказано: «У зв'язку з цим вважаємо за необхідне передбачити в новій редакції ст. 7 Закону України «Про боротьбу з корупцією» норму про дисциплінарну відповідальність всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за вчинення ними корупційних діянь» [7]. Зауважимо, що повторний розгляд цього закону із пропозиціями Президента відбувся вже після Помаранчевої революції, одним із гасел якої була боротьба з корупцією. 3 березня 2005 р. Верховна Рада України, начебто приймаючи

Закон із пропозиціями Президента, зробила все точно навпаки – у ст. 7 Закону «Про боротьбу з корупцією» не просто не була внесена норма про дисциплінарну відповідальність; така норма була виключена не лише зі ст. 7, а й з інших статей цього закону, які передбачали відповідальність за корупційні правопорушення (ч. 2 ст. 8, ст. 9, ч. 3 ст. 10, ст. 11, ч. 6 ст. 12). Президент В.А. Ющенко підписав цей Закон без будь-яких зауважень. Викладене є яскравим прикладом відсутності у керівництва держави політичної волі щодо реальної боротьби з корупцією.

Наступним кроком на шляху законодавчого регулювання протидії корупції стало прийняття 7 квітня 2011 р. законів № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції» [6] та № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [3].

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» до передбачених розділом II заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції, відносив і фінансовий контроль, якому було присвячено ст. 12 цього Закону. Порівняно з попереднім законодавством, ця норма розширювала коло осіб, щодо яких він здійснювався. Фінансовому контролю підлягали особи, уповноважені на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, перелічені в п. 1 ч. 1 ст. 4 цього Закону, а також посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в п. 1 ч. 1 цієї статті, але одержують заробітну плату коштом державного чи місцевого бюджету.

При цьому питання відповідальності за порушення вимог фінансового контролю, зокрема й тих, що мали забезпечити контроль за видатками суб'єктів декларування, на цьому етапі вирішувались вкрай непослідовно. На перший погляд, базовий антикорупційний Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. декларував посилення відповідальності за корупційні правопорушення. Так, було запроваджено ведення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, унормовано порядок звільнення з роботи осіб, які такі правопорушення вчинили. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 07 квітня 2011 р. № 3207-VI Кодекс України про адміністративні правопорушення був доповнений главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення».

Разом із тим, як свідчить аналіз, відповідальність за порушення вимог щодо надання інформації, яка мала забезпечити антикорупційний фінансовий контроль, не лише не була посилена, а, навпаки, значною мірою послаблювалась. Так, ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення вимог фінансового контролю» в ч. 1 встановлювала відповідальність за неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції». За вчинення такого правопорушення встановлювався штраф від

десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Ч. 2 цієї статті передбачала відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента – штраф за таке діяння був передбачений у розмірі від десяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а відповідальність за внесення в декларацію відомостей, які повністю або частково не відповідають дійсності, було законодавцем «загублено».

Таким чином, на відміну від законодавства, яке діяло раніше, *відбулося суттєве послаблення адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю шляхом скасування відповідальності за внесення в декларацію відомостей, які повністю або частково не відповідають дійсності.*

Окрім поступового послаблення відповідальності за порушення вимог фінансового контролю, суттєвою перешкодою на шляху використання цього заходу протидії корупції варто визнати *відсутність спеціального антикорупційного державного органу, відповідального за здійснення такої діяльності.*

Певною мірою зазначені недоліки були усунуті з прийняттям 14 жовтня 2014 р. Закону № 1700-VII «Про запобігання корупції» (введено в дію 26 квітня 2015 р.) [5], яким за порушення вимог фінансового контролю було передбачено адміністративну і кримінальну відповідальність. При цьому ст. 172-1 КпАП було викладено в новій редакції, яка не встановлювала адміністративної відповідальності за неподання декларації, натомість такі дії було криміналізовані в ст. 366-1 КК «Декларування недостовірної інформації». Тобто фактично, з 26 квітня 2015 р. було скасовано адміністративну відповідальність за неподання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тоді як кримінальна відповідальність за такі дії встановлена лише за умисне неподання декларацій, передбачених Законом «Про запобігання корупції». Тому доречним є твердження Н.М. Корчак і Я.О. Корчак про те, що особи, які не подали декларації за 2015 та 2016 рр., після 26 квітня 2015 р. не можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності за ст. 172-6 КпАП, оскільки така відповідальність була скасована, а тому цей закон, відповідно до ст. 58 Конституції України та ст. 8 КпАП, має зворотню дію в часі [1]. *Враховуючи, що законом адміністративна відповідальність за таке діяння була усунута, то особи, які були притягнуті до відповідальності за ст. 172-6 КпАП за неподання декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, незалежно від часу прийняття рішення, вважаються такими, що не вчинили зазначене адміністративне правопорушення*, тобто факт його вчинення не може бути формальною перешкодою для призначення на ту або іншу посаду.

Таким чином, на підставі викладеного можна дійти таких **висновків**:

1) адміністративна відповідальність за порушення вимог антикорупційного фінансового контролю

застосовувалась практично на всіх етапах розвитку законодавства у цій сфері;

2) в період з 2005 по 2014 рр. на тлі гучного декларування посилення боротьби з корупцією фактично відбувалась «лібералізація» законодавства, яке передбачало адміністративну відповідальність за порушення вимог фінансового контролю;

3) недодержання правил системності під час формулювання правових норм призвело до утворення правового вакууму, внаслідок чого з 26 квітня 2015 р. скасовано адміністративну відповідальність за вчинені дотепер порушення правил фінансового контролю у формі неподання декларацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Корчак Н.М., Корчак Я.О. Проблемні питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю / Н.М. Корчак, Я.О. Корчак // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 6. – С. 194–197.

2. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.11.1995 р. № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : Закон України від 11.06.2009 р. № 1508-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.

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

5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

7. Пропозиції Президента до Закону «Про внесення змін до деяких законів України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=13533.

8. Transparency International Ukraine. CPI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ti-ukraine.org/cpi/>.

Лученцов Г. В. ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Статтю присвячено історико-правовому аналізу введення та застосування в Україні адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю. Автором досліджено законодавство, яке вводило обов'язок декларування доходів фізичними особами, уповноваженими на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, а також адміністративну відповідальність за порушення зазначених вимог в період з 1993 по 2016 рр. На підставі аналізу юридичного складу правопорушення та історії «лібералізації» антикорупційного законодавства зроблено висновок про відсутність у керівництва держави політичної волі щодо реальної боротьби з корупцією в період 1993 по 2014 рр.

Аналіз сучасного законодавства в сфері запобігання корупції та ст. 172-1 КпАП України дав змогу дійти висновку, що ст. 172-1 КпАП було викладено в новій редакції, яка не встановлювала адміністративної відповідальності за неподання декларації, натомість такі дії було криміналізовані в ст. 366-1 КК «Декларування недостовірної інформації». Тобто фактично, з 26 квітня 2015 р. було скасовано адміністративну відповідальність за неподання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тоді як кримінальна відповідальність за такі дії встановлена лише за умисне неподання декларацій, передбачених Законом «Про запобігання корупції».

Ключові слова: фінансовий контроль, адміністративна відповідальність, історико-правовий аналіз, порушення вимог фінансового контролю.

Лученцов Г. В. ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НАРУШЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Статья посвящена историко-правовому анализу введения и применения в Украине административной ответственности за нарушение требований финансового контроля. Автором исследованы законодательство об обязанности декларирования доходов физическими лицами, уполномоченными на выполнение функций государства и местного самоуправления, а также административную ответственность за нарушение указанных требований в период с 1993 по 2016 гг. На основании анализа юридического состава правонарушения и истории «либерализации» антикоррупционного законодательства сделан вывод об отсутствии у руководства государства политической воли для реальной борьбы с коррупцией в период с 1993 по 2014 гг.

Анализ современного законодательства в сфере предотвращения коррупции и ст. 172-1 КоАП Украины позволил сделать вывод, что ст. 172-1 КоАП после изложения в новой редакции, не устанавливала административной ответственности за непредставление декларации, но такие действия были криминализованы в ст. 366-1 УК «Декларирование недостоверной информации». То есть фактически с 26 апреля 2015 г. была отменена административная ответственность за непредставление деклараций лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, тогда как уголовная ответственность за такие действия установлена лишь за умышленное непредставление деклараций, предусмотренных Законом Украины «О предотвращении коррупции».

Ключевые слова: финансовый контроль, административная ответственность, историко-правовой анализ, нарушение требований финансового контроля.

Luchentsov H.V. HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF FINANCIAL CONTROL REQUIREMENTS

The article is focused on the historical and legal analysis of the implementation and application of administrative liability for violation of financial control requirements in Ukraine.

The author has studied legislation that implemented the obligation to declare incomes by individuals authorized to perform functions of the state and local self-government, as well as administrative liability for violating these requirements in the period from 1993 to 2017.

It has been found out that mandatory declaration of incomes of state officials was for the first time in the legislation of Ukraine foreseen in the Art. 13 of the Law of Ukraine “On State Service” dated from December 16, 1993, but for the violation of this law there was only disciplinary liability. The next step of the legislator in combating illegal enrichment of officials was the Law of Ukraine “On Combating Corruption” dated from November 5, 1995. Administrative liability was imposed for the first time in Ukraine for the violation of anti-corruption financial control’s requirements. Based on the analysis of the legal composition of the offense and the history of “liberalization” of anti-corruption legislation, the author has concluded that the country’s government had no political will in relation to the actual fight against corruption in the period from 1993 to 2011.

It has been established that with the adoption on April 7, 2011 of the Laws No. 3206-VI “On the Principles of Preventing and Counteracting Corruption” and No. 3207-VI “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Liability for Corruption Offenses” there was a significant weakening of administrative liability for violations of financial control requirements by abolishing the liability for entering information in the declaration that was completely or partially untrue. Thus, the liability for violating the requirements in regard of providing information that was required to ensure anti-corruption financial control was not only strengthened, but, on the contrary, was largely weakened.

Analysis of the current legislation – the Law No. 1700-VII “On the Prevention of Corruption” and the new edition of the Art. 172-1 of the Code on Administrative Offenses of Ukraine allowed to conclude that the Art. 172-1 of the Code on Administrative Offenses of Ukraine was set out in a new wording, which did not impose administrative liability for not submitting a declaration, rather such actions were criminalized in the Art. 366-1 of the Criminal Code of Ukraine “Declaration of Inaccurate Information”. In fact, from April 26, 2015 administrative liability for not submitting declaration of persons authorized to perform the functions of the state was abolished, whereas criminal liability for such actions was established only for not submitting declarations under by the Law “On Prevention of Corruption”.

Thus, non-compliance with systematic rules in the formulation of legal norms led to the formation of a legal vacuum that resulted to the abolition of administrative liability since April 26, 2015 for the committed till that time violations of the rules of financial control in the form of failure to submit declarations.

Key words: financial control, administrative liability, historical and legal analysis, violations of financial control requirements.