

*Гедульянов В. Е.,**здобувач кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ КОРУПЦІЙНОГО ТА ПОВ'ЯЗАНОГО З КОРУПЦІЄЮ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Анотація. У статті виділено та проаналізовано проблемні питання юридичної характеристики корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення, обґрунтовано окремі пропозиції і рекомендації щодо їх вирішення.

При здійсненні характеристики юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (Розділ 13-А КпАП України) виявлено особливості усіх ознак проступку. Доведено, що більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, є порушеннями з формальним складом за винятком ст. 172-5 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків, що означає обов'язок встановлення причинного зв'язку між діями (вимаганням, проханням, одержанням подарунку) і виконанням особою, яка його вчинила, функцій держави або органів місцевого самоврядування. Запропоновано конкретні пропозиції щодо внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про державну службу».

Обґрунтовано, що більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, є порушеннями з формальним складом. Виняток становить ст. 172-5 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків. Наявність матеріального складу адміністративного правопорушення означає обов'язок встановлення причинного зв'язку між діями (вимаганням, проханням, одержанням подарунку) і виконанням особою, яка його вчинила, функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Така особливість об'єктивної сторони більшості адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, визначає непрямий умисел при характеристиці суб'єктивної сторони проступків. При здійсненні характеристики юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (Розділ 13-А КпАП України) виявлено особливості усіх ознак проступку: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони та суб'єкта проступку.

Обґрунтовано необхідність доповнення ч. 1 ст. 9 КпАП України, якою визначено поняття адміністративного правопорушення (проступку) словами, які стосуються закріплення об'єкта адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Ключові слова: юридична кваліфікація, юридична характеристика, корупційне та пов'язане з корупцією правопорушення, склад правопорушення.

Постановка проблеми. Здійснення належної юридичної кваліфікації діяння як протиправного безпосередньо пов'язане з вирішенням ключової проблеми дотримання прав і свобод громадян, прав і законних інтересів юридичних осіб. Вказане стосується, в тому числі, корупційних та пов'язаних із коруп-

цією правопорушень, оскільки введення до чинного законодавства терміну «пов'язаних з» потребує поглибленого аналізу на предмет уточнення його змісту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій із теоретичних проблем юридичної характеристики адміністративних деліктів, формування доказової бази при здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності дозволяє виокремити роботи В.В. Богуцького, Е.Ф. Демського, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Ю.І. Руснака, В.К. Шкарупи, Х.П. Ярмачі та інших. Потужний науковий доробок не є вичерпним і потребує доповнення новими критичними напрацюваннями, присвяченими, зокрема, проблематиці розкриття сутності і змісту окремих елементів корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення.

Мета статті – виділити і проаналізувати проблемні питання юридичної характеристики корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення та обґрунтувати пропозиції і рекомендації щодо їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Правомірна поведінка – вид юридично значущої усвідомленої і цілеспрямованої поведінки, відповідної нормам і принципам права [1, с. 568]. Тож категорія «порушення» розкривається у значенні поведінки, яка не відповідає, насамперед, нормам права.

Ознака протиправності порушення антикорупційного законодавства розкривається, виходячи з її сутності як діяння, що прямо заборонено правовою нормою. Така ознака притаманна всім видам порушень антикорупційного законодавства, включаючи і ті, що не входять до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України) чи Кримінального кодексу України (далі – КК України).

Вказуючи про протиправність порушень антикорупційного законодавства, необхідно враховувати думку вчених про те, що ознака протиправності вказує на неприпустимість аналогії закону. Вказане сприяє зміцненню законності, виключає можливість притягнення до адміністративної відповідальності за діяння, не передбачені законодавством про адміністративні правопорушення [2, с. 172].

Більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, адміністративна відповідальність за які передбачена главою 13-А КпАП України, є складними, тобто такими, які утворюють різні склади адміністративних правопорушень. Серед них доцільно виділити ті, що складаються з альтернативних дій, триваючі та продовжувані правопорушення. Так, до протиправних адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, що складаються з альтернативних дій, слід віднести ті, що передбачені ст.ст. 172-4, 172-6, 172-8 КпАП України, оскільки склад кожного з порушень містить дії, вчинення яких

передбачає окреме притягнення до відповідальності. Триваючими є правопорушення, передбачені ст.ст. 172-7, 172-9 КпАП України. До простих, тобто діянь, що є однократними, слід віднести ті, адміністративна відповідальність за які передбачена ст.ст. 172-5, 172-9-1, 172-9-2 КпАП України.

Систематизація адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (глава 13-А КпАП України), здійснена, спираючись на підхід, запропонований О.В. Кузьменко, яка вказувала про прості і складні протиправні діяння [3, с. 334]. Проведення систематизації вказаних протиправних діянь спрямоване на виявлення особливостей їх об'єктивної сторони.

Більшості адміністративних корупційних правопорушень властиві формальні склади. Виняток становить ст. 172-5 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків. Правопорушення характеризується наявністю, в тому числі і матеріального складу, а сама стаття складається з двох частин. У ч. 2 ст. 172-5 КпАП України передбачено посилення адміністративної відповідальності за повторність вчинення правопорушення, якщо особа протягом року була піддана адміністративному стягненню за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків [4].

Чинним цивільним законодавством передбачено закріплення поняття «дарунок». Відповідно до ст. 718 Цивільного кодексу України, дарунком можуть бути тільки речі – рухомі (в тому числі гроші, цінні папери) і нерухомі. В якості дарунку можуть виступати майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути в майбутньому [5].

Суб'єктом адміністративної відповідальності за ст.ст. 172-5 КпАП України є спеціальний суб'єкт – особи, вказані у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до них особи [6].

Диспозицією аналізованої статті передбачено відповідальність за порушення обмежень щодо одержання дарунків. Ці обмеження стосуються, насамперед, осіб, зазначених у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», яким забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку зі здійсненням діяльності щодо виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи [6].

Загальне обмеження щодо вказаних осіб, а також інших осіб, на яких поширюється дія п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII, встановлено відносно дарунків, вартість яких не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. (ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VI [6]). Такі обмеження не застосовуються у разі, коли такі подарунки здійснюють близькі особи або є загальнодоступними знижками на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси (абз 2, ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII [6]).

Об'єктивну сторону такого правопорушення становлять діяння у вигляді одержання дарунку (дарунків) – речей або майнових прав. Таке порушення матиме місце у разі одержання дарунку у зв'язку з виконанням особою функцій держави або органів місцевого самоврядування, тобто обумовлюється статусом одержувача дарунку як особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Наявність матеріального складу адміністративного правопорушення означає обов'язок встановлення причинного зв'язку між діянням (вимаганням, проханням, одержанням подарунку) і виконанням особою, яка його вчинила, функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Серед усіх адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, із формальним складом доцільно виокремити адміністративне правопорушення, відповідальність за вчинення якого передбачена ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю», що стосується виконання обов'язку, передбаченого ст. 67 Конституції України щодо щорічного декларування майнового стану, доходів за минулий рік у порядку, встановленому законом. Стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, такими законами є «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (в редакції зі змінами від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII) [7], «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [8], «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII.

Так, у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (в редакції зі змінами від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII) пряма норма щодо обов'язку декларування не передбачена, натомість п. 9 ч. 1 ст. 8 встановлено основний обов'язок державного службовця дотримуватися вимог законодавства щодо запобігання і протидії корупції, а відповідно ч. 1 ст. 32 на державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції». Разом з тим, питання декларування не є обмеженням, а обов'язком, який має виконувати особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Пряма норма щодо обов'язку дотримання вимог фінансового контролю передбачена ст. 13 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III.

Отже, чинне законодавство передбачає врегулювання обов'язків щодо застосування заходів фінансового контролю (декларування) відносно державних службовців не тільки профільним законом, а й Законом України «Про запобігання корупції», з яким кореспондується ст. 172-6 КпАП України, де встановлено адміністративну відповідальність за порушення вимог фінансового контролю.

З метою усунення прогалини у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (в редакції зі змінами від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII) у частині, що стосується закріплення прямої норми щодо фінансового контролю стосовно державних службовців, доцільно доповнити вказаний закон ст. 8-1 у такій редакції:

«Державні службовці зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування у порядку, передбаченому Законом України «Про запобігання корупції».

Доцільність такого доповнення обумовлена і тим, що п. 9 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015

№ 889-VIII (в редакції зі змінами від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII) встановлено основний обов'язок державного службовця дотримуватися вимог законодавства щодо запобігання і протидії корупції, а сучасне законодавство передбачає врегулювання відносин щодо запобігання корупції.

Серед проблемних питань юридичної кваліфікації адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, слід виокремити питання щодо відповідності вказаних порушень поняттю адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 9 КпАП України.

Так, відповідно ч. 1 ст. 9 КпАП України, об'єктом адміністративного правопорушення (проступку) є громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління. Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, виокремлені в главу 13-А розділу II Особливої частини КпАП України.

Термін «управління» та похідний від нього «порядок управління» за існуючих наукових підходів сприймається неоднозначно. Вказане стосується терміну «публічне адміністрування», що використовується для позначення діяльності публічної адміністрації – органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [3, с. 179–218]. За таких обставин можна доповнити ч. 1 ст. 9 КпАП України словами «встановлений порядок виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Таким чином, ч. 1 ст. 9 КУпАП матиме наступну редакцію:

«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, *встановлений порядок виконання функцій держави або місцевого самоврядування* і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність».

Слід вказати ще на одну обставину, пов'язану з віднесенням до адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, тих, які за своєю природою не є корупційними. Вказане стосується ст. 172-4 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

М.І. Хавронюк підкреслює наявність штучного парадоксу: діяння є корупцією, але водночас не є корупційними правопорушенням. Так, при виконанні державним службовцем певної роботи за сумісництвом, не пов'язаної із творчою чи викладацькою діяльністю, не відбувається використання службових обов'язків та можливостей, не виникає неправомірної вигоди. При вчиненні правопорушень, передбачених ст. 172-6, 172-9 КпАП України відсутні гроші, майно чи інша неправомірна вигода ні як предмет, ні як мета [9, с. 26].

Разом з тим, такий науковий підхід М.І. Хавронюка не може бути сприйнятий однозначно, враховуючи превентивну роль заходів фінансового контролю та застосування заходів щодо протидії корупції.

Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, характеризується виною у формі умислу.

Законом передбачено два види умислу – прямий і непрямий. О.В. Кузьменко слушно зазначає, що у формальних складах обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак

діяння та обставин його здійснення. З цього випливає, що від винного можна вимагати усвідомлення, розуміння лише тих обставин, які названі у складі, але не передбачення шкідливих наслідків і бажання їх настання.

Саме тому при виконанні формальних складів умисел полягає в усвідомленні протиправності дій і бажанні їх вчинити [3, с. 338]. Адміністративні корупційні правопорушення здебільшого характеризуються умисною формою вини. Виняток становить правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 172-6 КпАП України і стосується неподання або несвоєчасного подання декларації. Таке правопорушення може бути вчинене з необережності, у зв'язку з чим чинне законодавство передбачає можливість коригування поданих е-декларацій.

Висновки. Більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, є порушеннями з формальним складом. Виняток становить ст. 172-5 КпАП України, якою передбачено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків. Наявність матеріального складу адміністративного правопорушення означає обов'язок встановлення причинного зв'язку між діянням (вимаганням, проханням, одержанням подарунку) і виконанням особою, яка його вчинила, функцій держави або органів місцевого самоврядування. Така особливість об'єктивної сторони більшості адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, визначає непрямий умисел при характеристиці суб'єктивної сторони проступків.

Аналіз чинного законодавства, з яким кореспондується норма ст. 172-6 КУпАП «Порушення вимог фінансового контролю» довів доцільність внесення змін до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII (в редакції зі змінами від 23 листопада 2018 р. № 2629-VIII) у частині, що стосується закріплення прямої норми щодо фінансового контролю стосовно державних службовців шляхом доповнення ст. 8-1.

При здійсненні характеристики юридичного складу адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією (Розділ 13-А КпАП України) виявлено особливості всіх ознак проступку: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єктивної сторони та суб'єкта проступку. Обґрунтовано необхідність доповнення ч. 1 ст. 9 КпАП України словами, які стосуються закріплення об'єкта адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Література:

1. Олейников С.М. Правомірна поведінка. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Х. : Право, 2016. Т. 3: Загальна теорія права / редкол.: О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корсецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
2. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гарашук, В.В. Богущий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. Х. : Право, 2010. 624 с.
3. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. / за ред. В.В. Коваленка. К. : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984 р. № 51. Ст. 1122 (зі змінами).
5. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356 (зі змінами).
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49 (05.12.2014), ст. 2056 (зі змінами).

7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4 (22.01.2016), ст. 43 (зі змінами).
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33 (17.08.2001), ст. 175.
9. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». К. : Аттіка. 2011. 424 с.

Hedulianov V. Separate problem issues of legal characteristics corruption and corruption-related offenses

Summary. The article highlights and analyzes the problematic issues of the legal characterization of corruption and corruption-related offenses, as well as substantiates separate proposals and recommendations for their solution.

In carrying out the characteristics of the legal composition of administrative offenses related to corruption (Section 13-A of the Criminal Code of Ukraine), the features of all signs of misconduct were identified. It is proved that most of the administrative offenses related to corruption are violations of the formal composition, except for Article 172-5 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine, which provides for administrative liability for violation of the restrictions on the receipt of gifts, which means the obligation to establish a causal relationship between an act (extortion, request, receipt of a gift) and execution by a person who has committed him, functions of the state or local self-govern-

ment bodies. Specific offers for amending the Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Law of Ukraine “On Civil Service” are offered.

It is substantiated that most of the administrative offenses related to corruption are violations of the formal composition. An exception is Article 172-5 of the Criminal Code of Ukraine, which provides for administrative liability for violation of restrictions on the receipt of gifts. The presence of the material composition of an administrative offense means the obligation to establish a causal relationship between an act (extortion, request, receipt of a gift) and the execution by the person who committed it, the functions of the state or local self-government.

Such a feature of the objective side of most of the administrative offenses related to corruption, defines the indirect intention in describing the subjective side of the misconduct. In carrying out the characteristics of the legal composition of administrative offenses related to corruption (Section 13-A of the Criminal Code of Ukraine), the features of all signs of misconduct: the object, the objective side, the subjective party and the subject of misconduct were identified.

The necessity of completing Part 1 of Article 9 of the Criminal Code of Ukraine, which defines the notion of an administrative offense (misdemeanor), is substantiated by the words related to the attachment of an object of an administrative offense connected with corruption.

Key words: legal qualification, legal characteristic, corruptive and corruption-related offenses, composition of the offense.