



УДК 342.9

**І. Шабас,**

аспірант кафедри комерційного права  
Київського національного торговельно-економічного університету,  
викладач кафедри права  
Київського кооперативного інституту бізнесу і права,  
провідний юристконсульт ТОВ «Укрінсталькон імені В. М. Шимановського»

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Ефективне впровадження та здійснення заходів із боротьби з корупцією не можливе без чіткого усвідомлення поняття корупційного правопорушення, адже зміст його визначає подальші напрями правого регулювання в цій сфері та є підґрунтям для законодавчого закріплення діянь, які підпадають під ознаки корупційних.

Теоретичним аспектам корупційних правопорушень присвячено роботи таких науковців, як О.М. Бандурка, В.М. Гарашук, Я.М. Кашуба, В.К. Колпаков, М.І. Мельник, Є.Д. Скулиш та інші, що стали фундаментальною базою цього дослідження.

Метою статті є аналіз антикорупційного законодавства для визначення поняття та ознак адміністративних корупційних правопорушень.

На відміну від інших адміністративних правопорушень, які не носять такого суспільно небезпечного характеру, хоч і є антисуспільними проявами, корупційні правопорушення, у яких би діяння вони не проявлялися, завжди становлять суспільну небезпеку, адже можуть об'єктивно завдавати або загрожувати завданням шкоди державі й суспільству, а конкретно — встановленому порядку здійснення службових повноважень уповноваженими на виконання функцій держави особами [1, с. 21].

І справді, чи можна назвати такі передбачені законодавством правопорушення, як, наприклад, порушення строку видачі державного акта на право власності на земельну ділянку (ст. 53-5

Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП)), безквитковий проїзд (ст. 135 КУпАП) чи втрата паспорта з необережності (ст. 198 КУпАП), такими, що створюють серйозну загрозу суспільній безпеці або носять небезпечний характер?

Офіційна статистика щодо шкоди, яку завдають корупційні правопорушення, є приголомшливою: за 2012 р. вона склала майже два мільярди гривень, а про реальну суму шкоди, спричиненої ще й тими порушеннями, які залишилися безкарними, можна лише здогадуватися. Дещо зменшилася ця сума в 2013 р., проте показники й надалі залишаються невтішними.

Донедавна в Україні не існувало законодавчого визначення поняття корупційного правопорушення. Закон України «Про боротьбу з корупцією», який упродовж багатьох років був основним нормативно-правовим актом, що визначав організаційно-правові засади запобігання, виявлення й припинення корупції та її проявів, а також усунення наслідків корупційних діянь, містив лише поняття корупційного діяння. Якщо бути точними, то власне поняття корупційного діяння зазначений закон не містив, попри те, що ст. 1 його мала назву «Поняття корупції та корупційних діянь». У вказаній нормі встановлювався лише перелік корупційних діянь, до яких було віднесено такі:

а). незаконне отримання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких

функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття або отримання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) отримання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством.

Запропоноване формулювання корупційних діянь не позбавлене недоліків. Зокрема, воно базувалося на визначенні поняття корупції, яке відповідно до зазначеного закону надавалося лише для його потреб, тому така обмеженість вказує на те, що це поняття не можна визнати таким, що має універсальний характер і може бути пристосоване до визначення всіх проявів корупції, які не охоплювалися Законом України «Про боротьбу з корупцією» [2, с. 105].

До того ж у законі разом із поняттям «корупційне діяння» використовувалося поняття «інше правопорушення, пов'язане з корупцією», яке не було ним витлумачене. Вбачається, що такими правопорушеннями слід вважати порушення встановлених законом спеціальних обмежень (ст. 5), вимог фінансового контролю (ст. 6), невжиття заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 9) та умисне невиконання своїх обов'язків щодо боротьби з корупцією (ст. 11). Наведені правопорушення можна охарактеризувати як такі, що створюють умови для корупції, адже згадувані нами вище діяння безпосередньо сприяють поширенню корупційних проявів у результаті вчинення передбачених дій або бездіяльності.

Вважаємо, що такий законодавчо встановлений поділ корупційних деліктів був цілком обґрунтованим. Так, спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, передбачали також заборону сприяти,

використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, а також в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг із метою незаконного отримання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Таке правопорушення підпадає під ознаки згаданого поняття корупційного діяння, оскільки в цьому випадку може мати місце незаконне отримання суб'єктом правопорушення певних благ або переваг у результаті незаконного використання службового становища. Водночас суб'єкт правопорушення, сприяючи зазначеним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, використовуючи своє службове становище та маючи при цьому на меті отримання за це певних благ, послуг, пільг або інших переваг, у підсумку може їх і не отримати, тому в такому разі подібне діяння є правопорушенням, пов'язаним із корупцією.

До того ж корупція, як було визначено законом, – це діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для отримання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Із цього постає, що незаконне використання суб'єктом правопорушення свого службового становища з метою отримання певних вигод є корупцією або правопорушенням, пов'язаним із корупцією, і лише в разі отримання зазначених благ у результаті здійснення такої діяльності має місце вчинення корупційного діяння в розумінні Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Чинним КУпАП також не закріплено поняття корупційного правопорушення, він містить лише перелік корупційних деліктів, за які встановлено адміністративно-правову відповідальність.

Поняття «корупційне правопорушення» у вітчизняному законодавстві з'явилося відносно недавно. Воно передбачене ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі – Закон) від 07.04.2011 р., яка визначає його як умисне діяння,



що містить ознаки корупції, вчинене суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Зауважимо, що поняття «адміністративне корупційне правопорушення» чинним законодавством України не передбачається, проте науковці пропонують своє розуміння такого.

Так, С.М. Клімова на основі закріплених законодавством понять корупційного правопорушення та корупції пропонує розуміти під адміністративним корупційним правопорушенням протиправне, винне, умисне, що посягає на встановлений порядок управління, використання суб'єктом корупції наданих йому службових повноважень і пов'язаних із цим можливостей із метою отримання неправомірної вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб'єкту корупції, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей, за яке передбачено адміністративну відповідальність [3, с. 28].

У наданому визначенні вважаємо більш доцільним вживати замість терміна «суб'єкт корупції» термін «суб'єкт корупційного правопорушення» або «суб'єкт відповідальності за корупційне правопорушення», адже поняття «корупція» є збірним, а збірне поняття відображає ознаки певної сукупності предметів [4, с. 32]. У цьому випадку збірне поняття «корупція» включає в себе ознаки, за якими корупційні правопорушення можна відмежувати від інших правопорушень, тому логічно було би стверджувати, що відповідний суб'єкт, вчиняючи протиправне діяння, яке містить ознаки корупції, вчиняє не корупцію, а корупційне правопорушення.

Проаналізувавши викладене, вважаємо за доцільне визначити такі ознаки

адміністративного корупційного правопорушення:

1. Протиправність, тобто заборона нормами адміністративного права діяння, що містить ознаки корупції, як такого, що завдає або створює загрозу завдання шкоди.

2. Суспільна шкідливість. Вчинення будь-якого адміністративного правопорушення є посяганням на встановлений правопорядок, що має наслідком заподіяння певної шкоди, при цьому небажані наслідки можуть проявлятися як у настанні реальної шкоди, так і в створенні умов для її настання.

У правовій науці протягом тривалого часу точиться дискусія з приводу того, яким діянням слід вважати адміністративне правопорушення: суспільно небезпечним чи суспільно шкідливим.

Так, В.К. Колпаков відзначає, що злочини та інші правопорушення є певною мірою суспільно небезпечними діяннями, а суспільна небезпека – це властива їм усім ознака з різницею лише в ступені суспільної небезпеки, тому злочини мають підвищений ступінь суспільної небезпеки, а адміністративним правопорушенням вона властива меншою мірою та не досягає того рівня, з якого починається застосування заходів кримінальної відповідальності [5, с. 27].

Іншої думки дотримується А.П. Ключниченко, який вважає суспільно небезпечними лише злочини, а адміністративні проступки – суспільно шкідливими [6, с. 18].

Середини в зазначених поглядах дотримується Д.М. Бахрах, який зауважує, що лише певна частина адміністративних проступків має ознакою суспільну небезпеку, відповідно, більшість їх є позбавленими такої якості [7, с. 23].

Наведену із цього приводу позицію ми також поділяємо, тому вважаємо, що адміністративні корупційні правопорушення набувають ознаки суспільної небезпеки в таких проявах, які закріплюються Кримінальним кодексом України. З огляду на це зазначені пра-



вопорушення ми визначимо як суспільно шкідливі.

3. Винність. Адміністративні корупційні правопорушення вчиняються лише у формі прямого умислу.

4. Адміністративна караність. Норми Особливої частини КУпАП передбачають відповідні санкції за вчинення адміністративних корупційних правопорушень у вигляді накладення штрафу розміром від двадцяти п'яти до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян та конфіскації.

5. Діяння у формі активної дії (ст. 172-4 КУпАП «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності») або бездіяльності, тобто ухилення особи від здійснення покладеного на неї державою обов'язку (ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»).

Крім загальних, викладених вище, адміністративним корупційним правопорушенням притаманні також особливі ознаки, а саме:

1) вчиняються лише спеціальними суб'єктами правопорушення, тобто особами, які відповідно до ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» є суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення, з переліку яких КУпАП за кожне конкретне правопорушення встановлює конкретних його суб'єктів;

2) вчиняються лише з використанням особою службового становища та можливостей, які з ним пов'язані, або із метою використання такого становища. Так, порушення особою встановлених законом обмежень щодо сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності безпосередньо не передбачає використання нею своїх службових повноважень із метою отримання неправомірної вигоди, проте, порушуючи таку встановлену законом заборону, зазначена особа має на меті неправомірно використати пов'язані із цим можливості;

3) мають на меті отримання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи

інших осіб. Знову ж, вчиняючи адміністративне корупційне правопорушення, його суб'єкт може й не отримати зазначену вигоду або її обіцянку чи пропозицію, проте, порушуючи встановлену законом заборону, особа розраховує на отримання в результаті цього певних благ для себе чи інших осіб.

Порівнявши поняття корупційного діяння та корупційного правопорушення, встановлених нормами аналізованих нами законів, можна дійти висновку, що останнє є значно ширшим і включає в себе перше. Так, зазначене поняття розширює перелік протиправних дій, які визнаються корупційними, а також перелік суб'єктів відповідальності за них, що дає змогу більш ефективно здійснювати заходи для попередження й боротьби з різноманітними проявами корупції. Крім того, поняття корупційного правопорушення включає в себе визначені Законом України «Про боротьбу з корупцією» поняття як корупційного діяння, так і правопорушень, пов'язаних із корупцією. Вважаємо такий підхід більш досконалим, адже чинний Закон, закріплюючи поняття корупційного правопорушення, встановив спеціальну для нього ознаку – ознаку корупції. Тому розмежовувати власне корупційне діяння та діяння, пов'язане з корупцією, необхідності немає, адже всі вони підпадають під поняття корупційного правопорушення.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» більш широко охоплює різноманітні прояви явища корупції та дозволяє урізноманітнити заходи запобігання й протидії йому, при цьому захищаючи ті суспільні відносини, які раніше не було врегульовано Законом.

Так, розширюючи коло суб'єктів відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення, Закон відносить до них, крім осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, також осіб, які до них прирівняні (особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування,



проте надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі та інші)).

Деякі науковці не погоджуються з такою новелою антикорупційного законодавства, пояснюючи це тим, що віднесення осіб, які не уповноважені на виконання функцій держави, до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення суперечить сутності відповідальності за них, адже корупція – це зловживання державною владою [8, с. 54].

Ми не схиляємося до такої позиції з огляду на багатогранність явища корупції, адже, як справедливо зазначив М.І. Мельник, корупція є складним і багатоаспектним явищем (економічним, політичним, правовим, моральним, соціально-психологічним тощо) [9, с. 6]. Отже, вона охоплює всі сфери суспільної діяльності, а в будь-якій сфері є влада та пов'язані з нею можливості, а відповідно, є й перспектива отримання неправомірної вигоди (це стосується, наприклад, нотаріусів).

Із законодавчої дефініції корупційного правопорушення вбачається, що воно ґрунтується на понятті явища корупції, до якого Закон відносить, окрім отримання неправомірної вигоди, також прийняття обіцянки чи пропозиції такої вигоди або ж надання такої обіцянки чи пропозиції.

Подібне нововведення викликає питання щодо його практичного застосування та може призвести до численних зловживань із боку суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання й протидії корупції, адже під обіцянку чи пропозицією можна розуміти також висловлювання чи дії суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення, які не мали корупційного характеру.

З огляду на викладене можемо констатувати, що поняття корупції, надане Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», вказує на те, що саме неправомірна вигода, під якою розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які обіцяють, пропонують, надають або отримують без законних

на те підстав, є головним визначальним елементом, що дає підстави вважати дії суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення корупційними. Звичайно, враховується той факт, що така вигода є неправомірною та результатом використання службових повноважень і пов'язаних із ними можливостей.

На підставі проаналізованих нами ознак надамо власне визначення поняття адміністративного корупційного правопорушення, під яким пропонуємо розуміти суспільно шкідливе, протиправне, умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене передбаченим законом суб'єктом, за яке Кодексом України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність.

**Ключові слова:** корупція, адміністративні корупційні правопорушення, корупційні діяння, правопорушення, пов'язані з корупційними.

*Статтю присвячено розгляду й аналізу поняття адміністративного корупційного правопорушення. Здійснено порівняльний аналіз досліджуваного поняття в чинному антикорупційному законі та в нормах попереднього; визначено загальні й особливі ознаки адміністративних корупційних правопорушень.*

*Статья посвящена рассмотрению и анализу понятия административного коррупционного правонарушения. Осуществлен сравнительный анализ исследуемого понятия в действующем антикоррупционном законе и в нормах предыдущего; определены общие и особенные признаки административных коррупционных правонарушений.*

*The article is dedicated to consideration and analysis of definition of the administrative corruption offence. Comparative analysis of the definition in current anti-corruption law in comparison with the norm of the previous law; general and special features of administrative corruption offenses were determined.*



**Література**

1. Кашуба Я.М. Корупція та відповідальність за корупційні діяння : [навч. посібник] / Я.М. Кашуба. – Л. : ПАІС, 2007. – 109 с.

2. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) / М.І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.

3. Клімова С.М. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення / С.М. Клімова. – Х., 2012. – 200 с.

4. Жеребкін В.Є. Логіка / В.Є. Жеребкін. – Х., 1998. – 256 с.

5. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посібник] / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

6. Ключишченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией. Особенности. Классификация. Системовыражение : [учеб. пособие] / А.П. Ключишченко. – К. : НИиРИО КВШ МВД СССР, 1979. – 87 с.

7. Бахрах Д.Н. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству : [учеб. пособие] / Д.Н. Бахрах. – М., 1988. – 120 с.

8. Гаращук В.М. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні : [монографія] / В.М. Гаращук, А.О. Мухатаєв. – Х. : Право, 2010. – 143 с.

9. Мельник М.І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М.І. Мельник. – К. : Атіка, 2008. – 372 с.