

Правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»

Законом України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700- VII визначено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.

Вказаним Законом вирішено ряд проблемних питань, які виникали при виконанні попереднього антикорупційного законодавства, проте він не бездоганний і законодавець продовжує удосконалення національного законодавства. У зв'язку з прийняттям цього Закону було внесено ряд змін до нормативно-правових актів України.

Зокрема, суттєві зміни та доповнення внесено до Кодексу України про адміністративні правопорушення, який доповнено главою 13-А “Адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією”, яка складається з восьми складів правопорушень.

Так, встановлено відповідальність за:

- стаття 172-4. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- стаття 172-5. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків;
- стаття 172-6. Порушення вимог фінансового контролю;
- стаття 172-7. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- стаття 172-8. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень;
- стаття 172-9. Невжиття заходів щодо протидії корупції;
- стаття 172-9-1. Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов’язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням;
- стаття 172-9-2. Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля.

Відповідно до ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніше як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніше як через три місяці з дня його виявлення.

Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов’язаного з корупцією може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного

правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше, як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

Враховуючи практичну спрямованість нашого навчання пропоную більш детально опрацьовувати згадані мною напрями, які стосуються запобігання корупції. Навчитися розмежовувати кримінальний злочин від правопорушення, передбаченого чинним КУпАП, з'ясувати проблеми кваліфікації корупційних злочинів та їх розмежування.

Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII містить вичерпний перелік корупційних діянь і правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Поняття, ознаки та склад адміністративного правопорушення:

Адміністративне правопорушення (проступок) - це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління та за яку, законом передбачено адміністративну відповідальність. Це визначення надається в ст. 9 КУпАП і в ньому робиться акцент на об'єкти адміністративного правопорушення - громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління.

Ознаки адміністративного правопорушення:

- **діяння.** Йдеться про те, що лише усвідомлювані особою акти поведінки, виражені як у діях, так і в бездіяльності, можуть уважатися адміністративним правопорушенням. Приклад дії;

- **протиправність.** Адміністративне правопорушення полягає в порушенні правил поведінки, встановлених відповідними правовими нормами. Важливо підкреслити недопустимість використання компетентними органами (посадовими особами), уповноваженими розглядати справи про адміністративні правопорушення, аналогії закону. Порушення правил поведінки лише тоді вважається адміністративним правопорушенням, коли воно визначене як таке чинним законодавством;

- **суспільна небезпека.** Адміністративне правопорушення заподіює або створює загрозу громадському порядку, власності, правам і свободам громадян, встановленому порядку управління. У цілому йдеться про небезпеку для суспільства, для суспільних інтересів.

- **винність.** Адміністративне правопорушення особи є лише тоді, коли має місце вина у формі умислу чи необережності. Лише усвідомлювані діяння можуть бути адміністративним правопорушенням. Коли вини правопорушника в діянні немає, то відповідно воно не вважається адміністративним правопорушенням.

- **караність.** Адміністративне правопорушення вважається таким за умови, що за нього законодавством передбачено адміністративна відповідальність. Іншими словами, лише те правопорушення вважається адміністративним, відповідальність за яке передбачено КУпАП та деякими

іншими законами (що визначають правопорушення як адміністративні та визначають заходи адміністративної відповідальності за них).

Склад адміністративного правопорушення - це сукупність установлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, наявність яких характеризує діяння як адміністративне правопорушення (проступок). За допомоги такої характеристики, як склад адміністративного правопорушення, є можливість отримати його загальну характеристику. Вказаними ознаками адміністративного правопорушення є:

Об'єкт

Об'єктивна сторона

Суб'єкт Суб'єктивна сторона

Об'єкт адміністративного правопорушення - це суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, яким завдано шкоди адміністративним правопорушенням. Іншими словами, це те, на що спрямовано адміністративне правопорушення.

Види об'єктів:

загальний - усі суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права. Виходячи з визначення адміністративного правопорушення загальним об'єктом адміністративного правопорушення є суспільні відносини у сфері громадського порядку, власності, прав і свобод громадян, установлений порядок управління;

родовий - група однорідних суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права. Наприклад: суспільні відносини в сільському господарстві, в галузі охорони природи, на транспорті, у сфері запобігання корупції тощо;

безпосередній - конкретні суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права (порушення вимог фінансового контролю, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів).

Об'єкт адміністративного правопорушення - слід відрізнити від предмета правопорушення, під яким розуміють конкретні об'єкти матеріального світу (речі), щодо яких учинено правопорушення (автомобіль, наркотичні засоби тощо).

Об'єктивна сторона адміністративного правопорушення — це зовнішні ознаки та обставини, які характеризують адміністративне правопорушення.

Ознаки об'єктивної сторони адміністративного правопорушення

1. Обов'язкові:

а) діяння (дія чи бездіяльність). Ця ознака зводиться до вчинення певних дій чи констатації бездіяльності;

б) шкідливі наслідки - негативні зміни, що мають місце в результаті вчинення правопорушення. Зазвичай вказані зміни торкаються передусім об'єкта адміністративного правопорушення. Виходячи з наявності чи відсутності матеріальних шкідливих наслідків розрізняють два види адміністративних правопорушень: з матеріальним складом і з формальним складом. До першого виду відносять такі, для яких обов'язковим елементом є

настання матеріальних шкідливих наслідків. До другого виду відносять правопорушення, для яких факт настання матеріальних шкідливих наслідків не є обов'язковим; для них сам факт учинення правопорушення свідчить про настання шкідливих наслідків (наприклад, неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів);

в) причинний зв'язок між діянням і шкідливими наслідками. Насамперед стосується до адміністративних правопорушень із матеріальним складом, де необхідно чітко встановити, що діяння передувало настанню шкідливих наслідків і між ними є причинний зв'язок.

Узагальнюючим прикладом, що характеризує об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, може бути порушення вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП), де діяння характеризується неповідомленням особою, вчиненням дій чи прийняттям рішень в умовах реального конфлікту інтересів, шкідливі наслідки – не обов'язкові, а причинний зв'язок - також. Водночас слід наголосити, що вказаний приклад - адміністративне правопорушення з формальним складом, де достатньо зафіксувати факт діяння.

Суб'єкт адміністративного правопорушення - це особа, яка вчинила адміністративне правопорушення. Суб'єктом адміністративного правопорушення може бути фізична особа, яка досягла 16-річного віку, та юридична особа незалежно від форми власності.

Види суб'єктів адміністративного правопорушення:

- **загальні** (яким притаманні всі ознаки суб'єкта). Приклад учинення адміністративного правопорушення загальним суб'єктом - ст. 173 КУпАП (дрібне хуліганство), де до відповідальності буде притягатися будь-яка деліктоздатна фізична особа, яка вчинила протиправні дії;

- **спеціальні** (яким притаманні, крім загальних ознак, певні додаткові - іноземці та особи без громадянства, посадові особи, військовослужбовці, неповнолітні та деякі інші). Так ст. 3 Закону надає вичерпний перелік суб'єктів, на яких поширюється дія Закону.

1. Суб'єктами, на яких поширюються дія цього Закону, є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

і) члени державних колегіальних органів;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України "Про державну службу", Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування", Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України "Про

судоустрій і статус суддів", громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм, і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої цієї статті;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом;

4) кандидати у народні депутати України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України "Про вибори народних депутатів України", кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України "Про вибори Президента України", кандидати в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост;

5) фізичні особи, які: - отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції (як безпосередньо, так і через третіх осіб або будь-яким іншим способом, передбаченим відповідною програмою (проектом);

- систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики,

- якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

- є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, 8 моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції.

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення - внутрішнє (психічне) ставлення суб'єкта правопорушення до скоєного діяння та його шкідливих наслідків.

Ознаки суб'єктивної сторони:

1. Вина - психічне ставлення особи до скоєного діяння та його шкідливих наслідків. Це обов'язкова ознака суб'єктивної сторони, що проявляється у формі умислу чи необережності.

Умисел має місце у правопорушенні тоді, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Лише з умислом можуть бути вчинені такі адміністративні правопорушення, як самовільне використання транспортних засобів, машин чи механізмів або зберігання транспортних засобів у невстановлених місцях (ст. 132 КУпАП) чи вчинення насильства в сім'ї (ст. 173-2 КУпАП).

Необережність має місце у правопорушенні тоді, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоча повинна була і могла їх передбачити. Це може бути втрата паспорта з необережності (ст. 198 КУпАП) чи знищення або пошкодження лісу внаслідок необережного поводження з вогнем (ст. 77 КУпАП).

2. Мотив - це усвідомлювана причина, яка спонукає особу до скоєння правопорушення.

3. Мета - це очікуваний результат, бажані наслідки, яких прагне досягти особа вчиненням правопорушення. Відмінність адміністративних правопорушень від злочинів та дисциплінарних правопорушень

У практичній діяльності нерідко виникають ситуації, що змушують здійснювати кваліфікацію того чи іншого правопорушення. При цьому особливої значущості набуває відокремлення адміністративних правопорушень від злочинів, оскільки іноді вони мають багато спільних ознак. Скажімо, таке явище, як дрібне хуліганство, яке у ст.273 чинного КУпАП визначається як нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян, досить непросто відрізнити від хуліганства як злочину, що у ст.296 Кримінального кодексу України визначається як грубе порушення громадського порядку з мотивів явної неповаги до суспільства, що супроводжується особливою зухвалістю чи винятковим цинізмом. Здавалося б, відмінності не настільки значні, проте у першому випадку (адміністративне правопорушення) йдеться про стягнення у вигляді штрафу від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправних робіт, або адміністративного арешту на строк до п'ятнадцяти діб. Водночас у разі вчинення хуліганських дій як злочину до правопорушника можуть бути застосовані штраф від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або арешт на строк до шести місяців, або обмеження волі на строк до п'яти років.

Стаття 9 КУпАП визначає пріоритет кримінальної відповідальності над адміністративною. Це досягається за рахунок того, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Кримінальним кодексом України визначено злочини, які вважаються корупційними, а саме, злочини, передбачені статтями:

- ст. 191 "Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем",

- ст. 262 "Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем",

- ст. 308 "Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем",

- ст. 312 "Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем",

- ст. 313 "Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням",

- ст. 320 "Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів",

- ст. 357 "Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження",

- ст. 410 "Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем" Кримінального кодексу України, у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем, - а також злочини, передбачені статтями 210 "Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням",

- ст. 354 "Підкуп працівника підприємства, установи чи організації",

- ст. 364 "Зловживання владою або службовим становищем",

- ст. 364-1 "Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми",

- ст. 365-2 "Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги",

- ст. 368 "Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою", 368-2 "Незаконне збагачення", 368-3 "Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми", 368-4 "Підкуп особи, яка надає публічні послуги",

- ст. 369 "Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі", 369-2 "Зловживання впливом" Кримінального кодексу України (примітка до статті 45).

Стосовно до відмінностей адміністративних і дисциплінарних правопорушень слід зазначити, що критеріїв відмінності - декілька. Основні з них - два.

По-перше, адміністративні правопорушення посягають на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, а дисциплінарні - на правила трудової (службової) дисципліни.

По-друге, суб'єкт адміністративного правопорушення не перебуває у службовій залежності від органу (посадової особи), яка здійснює притягнення до відповідальності, а у випадку дисциплінарного правопорушення така залежність існує, оскільки справу розглядає, зазвичай, керівник правопорушника.

Відновлення прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданих фізичним та юридичним особам внаслідок вчинення корупційного правопорушення

Фізичні та юридичні особи, права яких порушено внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення і яким завдано моральної або майнової шкоди, збитків, мають право на відновлення прав, відшкодування збитків, шкоди в установленому законом порядку.

Збитки, шкода, завдані фізичній або юридичній особі внаслідок незаконних рішень, дій або бездіяльності суб'єкта, який здійснює заходи щодо запобігання і протидії корупції, відшкодовуються з Державного бюджету України в установленому законом порядку. Держава, Автономна Республіка Крим, орган місцевого самоврядування, які відшкодували збитки, шкоду, завдану незаконним рішенням, діями або бездіяльністю суб'єкта, що здійснює заходи щодо запобігання та протидії корупції, мають право зворотної вимоги (регресу) до особи, яка завдала збитків, шкоди, у розмірі виплаченого відшкодування (крім відшкодування виплат, пов'язаних із трудовими відносинами, відшкодуванням моральної шкоди).

Вилучення незаконно одержаного майна

Кошти та інше майно, одержані внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають конфіскації або спеціальній конфіскації за рішенням суду в установленому законом порядку.