

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.12.18>

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Цабека Катерина Євгенівна,
аспірант кафедри кримінально-
правових дисциплін та судочинства
(Навчально-науковий інститут права
Сумського державного університету,
м. Суми, Україна)

Статтю присвячено дослідженню зарубіжного досвіду законодавчого врегулювання особливостей відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, за вчинення яких законодавством України передбачено адміністративну відповідальність. Враховуючи відсутність визначення та вживання терміну «правопорушення, пов'язане з корупцією» у законодавстві досліджуваних зарубіжних країн, вивчення питань у рамках тематики дослідження здійснено шляхом встановлення виду та меж відповідальності за законодавством цих країн у разі вчинення правопорушень, що за законодавством України визнаються правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, за які встановлена адміністративна відповідальність.

З'ясовано, що в антикорупційному законодавстві більшості провідних європейських країн, зокрема ФРН, Великобританії, законодавче закріплення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією» відсутнє. Встановлено, що антикорупційне законодавство Румунії розрізняє дві окремі категорії злочинів: корупційні та пов'язані з корупційними.

У Республіці Білорусь законодавцем за корупційні правопорушення та правопорушення, що створюють умови для корупції, окрім кримінальної, передбачена і адміністративна відповідальність. При цьому з аналізу деяких норм чинного адміністративно-деліктного законодавства Республіки Білорусь та України з'ясовано, що адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, здебільшого полягає у накладенні штрафу; в українському законодавстві такі правопорушення виділені в окрему главу, тоді як у законодавстві Республіки Білорусь вони регламентовані статтями різних глав Кодексу про адміністративні правопорушення.

Деякі правопорушення, пов'язані з корупцією, що за законодавством України передбачають притягнення до адміністративної відповідальності, у Польщі визнаються корупційними злочинами, а інші – передбачають настання службової відповідальності.

Окрему увагу акцентовано на тому, що вчинення протиправних діянь, які за українським законодавством визнаються правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, за вчинення яких передбачено притягнення до адміністративної відповідальності, за законодавством інших країн можуть передбачати настання іншого виду юридичної відповідальності (кримінальної, дисциплінарної, службової тощо).

Ключові слова: правопорушення, пов'язані з корупцією, адміністративна відповідальність, корупційне правопорушення, кримінальна відповідальність, дисциплінарна відповідальність.

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR CORRUPTION-RELATED OFFENSES: FOREIGN EXPERIENCE

Tsabeka Kateryna Yevhenivna,
Postgraduate Student at the Department
of Criminal Law and Legal Proceedings
(Academic and Research Institute
of Law of the Sumy State University,
Sumy, Ukraine)

The article is devoted to the study of foreign experience of legislative regulation of the peculiarities of liability for corruption-related offenses, for the commission of which the legislation of Ukraine provides for administrative liability. Given the lack of definition and use of the term "corruption-related offenses" in the legislation of the studied foreign countries, the study of issues within the study was carried out by establishing the type and limits of liability under the laws of these countries in case of offenses under Ukrainian law, related to corruption, for which administrative liability has been established.

It was found that in the anti-corruption legislation of most leading European countries, in particular, Germany and the United Kingdom, there is no legal enshrinement of the concept of "corruption-related offense". At the same time, it has been established that Romania's anti-corruption legislation distinguishes between two separate categories of crimes corruption and corruption-related.

In the Republic of Belarus, the legislator provides for administrative liability in addition to criminal liability for corruption offenses and offenses that create conditions for corruption. At the same time, the analysis of some norms of the current administrative tort legislation of the Republic of Belarus and Ukraine revealed that: administrative liability for corruption-related offenses mainly consists in imposing a fine; in the Ukrainian legislation such offenses are allocated in the separate chapter, while in the legislation of the Republic of Belarus they are regulated by articles of various chapters of the Code on administrative offenses.

Some corruption-related offenses, which under Ukrainian law provide for administrative prosecution, are considered corruption crimes in Poland, while others involve the imposition of official liability.

Particular attention is paid to the fact that the commission of illegal acts, which under Ukrainian law are recognized as offenses related to corruption, for the commission of which provides for administrative prosecution, under the laws of other countries may involve other types of legal liability (criminal, disciplinary, official etc).

Key words: corruption-related offenses, administrative liability, corruption offense, criminal liability, disciplinary liability.

Ратифікація у 2014 році Верховною Радою України Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС) довела, що наша держава взяла на себе зобов'язання із поступового наближення законодавства до європейського права та стандартів ЄС.

У напрямі гармонізації з основоположними засадами права та стандартами ЄС не стало виключенням і удосконалення адміністративного законодавства України. Зокрема, це позначилося на введенні до законодавства нового поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», за вчинення якого законом передбачена кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність. При цьому визначальними критеріями розмежування корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією, законодавцем визначено відсутність в останніх ознак корупції та притягнення до адміністративної відпові-

дальності у випадках, передбачених законодавством про адміністративні правопорушення.

Враховуючи прагнення приєднання України до європейської спільноти, доцільним є дослідження досвіду зарубіжних країн із врегулювання та законодавчого закріплення особливостей відповідальності за протиправні діяння, які згідно українського законодавства передбачають адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією.

У законодавстві Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) поняття «проступок» законодавчо закріплене у Кримінальному кодексі (Strafgesetzbuch (StGB) від 15 травня 1871 року. Зокрема, у п. 2 § 12 розділу 1 проступки визначені як протиправні діяння, які караються позбавленням волі на короткий термін або за вчинення яких передбачено грошовий штраф [1]. В українському законодавстві поняття «адміністративного правопорушення» (проступку) визначено у кодифікованому законі – Кодексі України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X (далі – КУпАП), натомість у німецькому законодавстві поняття «адміністративне правопорушення» закріплено у Законі про адміністративні правопорушення (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) від 24 травня 1968 року.

Згідно п (1) § 1 розділу 1 частини 1 адміністративне правопорушення – це протиправне та винне діяння, яке відповідно до закону тягне за собою покарання у вигляді штрафу [2]. Якщо українське законодавство розрізняє поняття «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією», то чинне законодавство ФРН закріплення таких понять не містить. Більше того, у спеціальному Антикорупційному законі ФРН від 20 листопада 2015 року відсутнє визначення терміну «корупція». При цьому статтею 172⁶ КУпАП встановлена відповідальність за таке правопорушення, пов'язане з корупцією, як порушення вимог фінансового контролю.

Зокрема, в частині 1 зазначеної статті зазначено, що адміністративна відповідальність передбачена за несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [3]. Обов'язковими суб'єктами декларування у ФРН є депутати Бундестагу. Згідно вимог, визначених Кодексом поведінки Бундестагу, депутати заповнюють форму декларації, в якій дають відповідні пояснення стосовно доходів, отриманих поза парламентом. Незначне порушення або недбалість щодо подання депутатом Бундестагу декларації (наприклад, несвоєчасне подання) має своїм наслідком притягнення до дисциплінарної відповідальності (попередження) або до адміністративної відповідальності (адміністративний штраф) [4]. Зазначене правопорушення дуже схоже з адміністративним правопорушенням, передбаченим частиною 1 статті 172⁶ КУпАП, адже також має своїм наслідком притягнення до адміністративної відповідальності. Однак коло суб'єктів досліджуваного правопорушення за українським законодавством є більш ширшим, ніж за німецьким.

У Великобританії діє система декларування інтересів, яка регулюється нормами кодексів поведінки: Кодексом поведінки членів Палати Лордів; Кодексом поведінки членів Палати Громад; Міністерським кодексом тощо. Депутати та члени уряду є державними службовцями, на яких покладається обов'язок декларування інтересів. Члени Палати Громад і Палати Лордів зобов'язані подавати інформації про зовнішню зайнятість та реєструвати свої інтереси. Отже, декларуванню підлягає як інформація про доходи, отримані поза межами Палати, так і відомості про конфлікт інтересів.

Порушення цієї вимоги має негативні наслідки, які визначаються відповідним документом. Так, згідно Кодексу поведінки членів Палати Лордів (Code of Conduct for Members of the House of Lords) у разі порушення його положень, в тому числі щодо

подання декларацій, до особи можуть бути застосовані такі санкції: 1) призупинення пропуску особи; 2) зняття пропуску особи; 3) скасування облікового запису електронної пошти фізичної особи [5]. Отже, якщо порушення вимог фінансового контролю за українським законодавством передбачає адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу, то відповідальність за нормами Кодексу поведінки членів Палати Лордів передбачає дисциплінарну відповідальність.

Основним нормативно-правовим актом Румунії із протидії і запобігання корупції та пов'язаних із корупцією правопорушень є Закон про попередження, виявлення та покарання фактів корупції (*Lege pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție*) (далі – Закон) від 8 травня 2000 року. Виходячи зі змісту статті 5 зазначеного Закону розрізняють дві категорії злочинів: 1) корупційні злочини; 2) злочини, пов'язані з корупційними [6]. Отже, правопорушення, пов'язані з корупцією, за законодавством Румунії визнаються злочинами, які передбачені статтями 10–13 Закону про попередження, виявлення та покарання фактів корупції.

Аналіз зазначених статей дає можливість зробити висновок, що більшість таких правопорушень передбачає відповідальність у вигляді позбавлення волі від одного до п'яти років або від трьох до десяти років залежно від виду вчиненого правопорушення, а в деяких випадках ще й заборорою певних прав. Зокрема, згідно пункту b) статті 12 правопорушенням, пов'язаним із корупційним злочином, є використання будь-яким способом, прямо чи опосередковано, інформації, яка не призначена для оприлюднення або допускає доступ сторонніх осіб до цієї інформації. За таке діяння передбачена відповідальність у вигляді позбавлення волі від одного до п'яти років [6].

Так, за українським законодавством незаконне використання інформації, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, передбачене статтею 172⁸ КУпАП як правопорушення, пов'язане з корупцією. У разі вчинення такого діяння особа несе адміністративну відповідальність у вигляді накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3]. Враховуючи зазначене, можна стверджувати, що за законодавством Румунії правопорушення, пов'язані з корупцією, визнаються злочинами, а тому мають більш суворе покарання.

Антикорупційне законодавство Республіки Білорусь налічує багато нормативно-правових актів, основним із яких є Закон про боротьбу з корупцією (Закон аб барацьбе з карупцыяй) (далі – Закон) від 21 липня 2015 року. Статтею 2 цього Закону встановлено, що відповідальність за правопорушення, які створюють умови для корупції, і корупційні правопорушення встановлюється Кодексом Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення, Кримінальним кодексом Республіки Білорусь та іншими законодавчими актами [7]. Таким чином, за вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, що створюють умови для корупції, законодавством Республіки Білорусь передбачена не тільки кримінальна, але й адміністративна відповідальність.

Питання притягнення осіб до адміністративної відповідальності регулюється нормами Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення від 21 квітня 2003 року. Статтею 23.9 одним із видів адміністративних правопорушень визнається порушення порядку декларування доходів і майна, під яким розуміється неподання в установленій законодавством термін декларації про доходи та майно особою, яка зобов'язана відповідно до законодавства про боротьбу з корупцією подавати таку декларацію, або вказівку в ній неповних або недостовірних відомостей про доходи і (або) майно, що підлягають декларуванню. Вчинення такого правопорушення тягне

за собою адміністративну відповідальність у вигляді попередження або накладення штрафу в розмірі від однієї до двадцяти базових величин [8].

Відповідно до українського законодавства правопорушенням, пов'язаним із корупцією, є порушення вимог фінансового контролю, передбачене статтею 172⁶ КУпАП. При цьому важливо акцентувати увагу на тому, що за несвоєчасне подання без поважних причин декларації та за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, межі адміністративної відповідальності різні: 1) за несвоєчасне подання без поважних причин декларації передбачений штраф від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації – штраф від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3]. Тому відповідальність за одне й те саме діяння, передбачене адміністративно-деліктним законодавством двох країн, відрізняється: санкції за правопорушення, пов'язане з корупцією, згідно українського законодавства є більш суворими, ніж у Республіці Білорусь, де можлива відповідальність і у вигляді попередження.

Важливо також зауважити, що законодавством Республіки Білорусь встановлено адміністративну відповідальність за правопорушення, які в українському законодавстві визначені як правопорушення, пов'язані з корупцією. Зокрема, згідно статті 22-13 Кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за умисне розголошення комерційної або іншої захищеної законом таємниці без згоди її власника або умисне незаконне розголошення персональних даних особою, якій комерційна чи інша охоронювана законом таємниця або персональні дані відомі у зв'язку з її професійною або службовою діяльністю, якщо в цих діяннях немає складу злочину (штраф у розмірі від чотирьох до двадцяти базових величин) [8]. За українським законодавством це адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, регламентоване статтею 172⁸ КУпАП як незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, що стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (штраф від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) [3].

Отже, з аналізу деяких норм чинного адміністративно-деліктного законодавства Республіки Білорусь та України видно, що адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, здебільшого полягає у накладенні штрафу, межі якого визначають відповідною нормою Кодексу про адміністративні правопорушення. При цьому відмінність законодавчого врегулювання виявляється у тому, що: 1) в КУпАП такі правопорушення виділені в окрему главу, натомість у законодавстві Республіки Білорусь вони регламентовані статтями різних глав Кодексу (глава 22 «Адміністративні правопорушення в галузі зв'язку та інформації», глава 23 «Адміністративні правопорушення проти порядку управління» тощо).

У законодавстві Республіки Польща поняття «проступок» зовсім не означає, що діяння визнається як адміністративне правопорушення. Зазначене пояснюється тим, що законодавець розрізняє кримінальні та адміністративні проступки. Згідно параграфу 3 статті 7 Кримінального кодексу Республіки Польща (Kodeks Karny) від 6 червня 1971 року кримінальним проступком є діяння, що карається штрафом понад 30 щоденних ставок або вище 5000 злотих, обмеженням волі понад один місяць або позбавленням волі, яке перевищує один місяць [9]. Таким чином, визначення кримінального проступку законодавцем надано з метою відмежування його від адміністративного правопорушення.

Виходячи зі змісту параграфу 2 статті 266 Кримінального кодексу за розголошення державною посадовою особою інформації, яку вона отримала у зв'язку з виконанням службових обов'язків і розголошення якої може завдати шкоди законно захищеним інтересам, передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до трьох років [9]. Згідно українського законодавства, а саме частини 1 статті 172⁸ КУпАП, незаконне розголошення особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, тягне за собою накладення штрафу від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [3].

Тобто, кваліфікація зазначеного діяння, а отже і відповідальність за його вчинення згідно законодавства двох країн відрізняється: по-перше, якщо згідно польського законодавства таке діяння кваліфікується як кримінальний злочин, то згідно КУпАП воно визнається адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією; по-друге, враховуючи вид правопорушення, відповідальність за таке діяння кримінальна (Республіка Польща) або адміністративна (Україна); по-третє, виходячи з виду відповідальності, до якої притягається особа за вчинення протиправного діяння, її межі є різними (якщо за польським законодавством передбачено позбавлення волі до трьох років, то за українським – накладення штрафу).

Також необхідно зазначити, що в Республіці Польща діє Закон про обмеження підприємницької діяльності особами, які виконують державні функції (*Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne*) від 21 серпня 1997 року. Нормами цього Закону, зокрема, визначені заборони щодо зайняття державними службовцями певних посад або виконання конкретних функцій (стаття 4); питання щодо декларування їх фінансового стану (стаття 10).

Порушення державним службовцем заборони щодо суміщення зайняття державними службовцями певних посад або виконання конкретних функцій передбачає дисциплінарну відповідальність або є підставою для звільнення (залежить від посади, яку він обіймає). Неподання декларації про доходи призводить до притягнення особи до службової відповідальності [10]. Згідно українського законодавства порушення обмежень щодо суміщення та суміщення з іншими видами діяльності є адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, відповідальність за вчинення якого встановлена у вигляді накладення штрафу.

В Україні у зв'язку зі змінами в антикорупційному законодавстві у 2014 році та прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» законодавцем було введено нове поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією», за вчинення якого законом передбачена кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність. Зокрема, такі зміни позначилися на виділенні окремої глави 13-А КУпАП, нормами якої визначені правопорушення, пов'язані з корупцією, що тягнуть за собою адміністративну відповідальність.

Завдяки аналізу деяких нормативно-правових документів, що входять до законодавства розглянутих країн, можна стверджувати про відсутність законодавчого закріплення поняття «правопорушення, пов'язане з корупцією». Більше того, в антикорупційному законодавстві більшості провідних європейських країн, зокрема ФРН, Великобританії, навіть відсутнє визначення терміну «корупція». В той же час антикорупційне законодавство Румунії розрізняє дві окремі категорії злочинів: корупційні та пов'язані з корупційними. У Республіці Білорусь законодавцем за корупційні правопорушення та правопорушення, що створюють умови для корупції, крім кримінальної, передбачена і адміністративна відповідальність.

При цьому вчинення протиправних діянь, які за українським законодавством визнаються правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, за вчинення яких передбачено притягнення до адміністративної відповідальності, за законодавством інших країн можуть передбачати настання іншого виду юридичної відповідальності (кримінальної, дисциплінарної, службової тощо).

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс ФРН (Strafgesetzbuch (StGB) від 15.05.1871. Дата оновлення: 03.03.2020. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/StGB.pdf> (дата звернення: 20.06.2020).
2. Закон про адміністративні правопорушення (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) від 24.05.1968. Дата оновлення: 09.12.2019. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/owig_1968/BJNR004810968.html (дата звернення: 20.06.2020).
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. Дата оновлення: 11.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 20.06.2020).
4. Закон про федеральних службовців (Bundesbeamten-gesetz) від 05.02.2009. Дата оновлення: 20.11.2019. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html (дата звернення: 21.06.2020).
5. Кодекс поведінки членів Палати Лордів (Code of Conduct for Members of the House of Lords). URL: <https://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/HL-Code-of-Conduct.pdf> (дата звернення: 21.06.2020).
6. Закон Румунії про попередження, виявлення та покарання фактів корупції (Lege pentru prevenirea, descoperirea și sancționarea faptelor de corupție) від 08.05.2000 № 78. *Законодавчий портал*. URL: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/22361> (дата звернення: 21.06.2020).
7. Закон про боротьбу з корупцією (Закон аб барацьбе з карупцыяй) від 21.07.2015 № 2/2303. *Національний правовий інтернет-портал Республіки Білорусь*. URL: https://pravo.by/upload/docs/op/H11500305_1437598800.pdf (дата звернення: 21.06.2020).
8. Кодекс Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення від 21.04.2003 № 194-3. *Національний правовий інтернет-портал Республіки Білорусь*. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&rp0=hk0300194> (дата звернення: 22.06.2020).
9. Кримінальний кодекс Республіки Польща (Kodeks Karny) від 06.06.1971. Дата оновлення: 20.05.2020. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970880553/U/D19970553Lj.pdf> (дата звернення: 23.06.2020).
10. Закон про обмеження підприємницької діяльності особами, які виконують державні функції (Ustawa o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne) від 21.08.1997. URL: <https://www.arslege.pl/ustawa-o-ograniczeniu-prowadzenia-dzialalnosci-gospodarczej-przez-osoby-pelniace-funkcje-publiczne/k762/> (дата звернення: 24.06.2020).