

І. Ю. Потанін, здобувач третього (освітньо-наукового) рівня вищої освіти
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: potanin_igor@ukr.net

ПРОТИПРАВНА БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕННЯХ, ЯКІ ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОЛОЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

В статті здійснено історико-правовий аналіз положень національного законодавства щодо протиправної бездіяльності в адміністративних правопорушеннях, які пов'язані з корупцією. Запропоновано в історії розвитку положень КУпАП з питань адміністративної відповідальності за правопорушення, які пов'язані з корупцією, виділяти такі етапи: 1) перший етап (з 1991 по 2008 роки) охарактеризувався відсутністю в кодифікованому нормативно-правовому акті положень щодо протидії корупції (законодавець встановлював особливості притягнення корупціонерів до адміністративної відповідальності спеціальним законом); 2) другий етап (з 2009 по 2010 роки) охарактеризувався хаотичним визначенням правопорушень, пов'язаних з корупцією, в структурі кодифікованого нормативно-правового акту; 3) третій етап (з 2011 року по сьогодні) характеризується тим, що законодавець намагається визначитись із кількістю протиправних діянь, які пов'язані із корупцією та потребують застосування заходів адміністративної відповідальності. Констатовано, що законодавча техніка, що використовується під час визначення протиправної бездіяльності, потребує вдосконалення, адже формулювання, які пропонує чинний КУпАП, ігнорують напрацювання як вчення про склад адміністративного правопорушення, так і теорію адміністративно-деліктного права про розмежування двох форм протиправного діяння на дію і бездіяльність.

Ключові слова: корупція, корупційне правопорушення, адміністративне правопорушення, склад правопорушення, форма протиправного діяння, бездіяльність, адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктне законодавство.

Постановка проблеми. Вчення про склад адміністративного правопорушення постійно вдосконалюється та розвивається в межах науки адміністративного права, що позитивно позначається на освітньому процесі в закладах вищої освіти. Втім, сучасна правозастосовна діяльність у сфері адміністративної відповідальності страждає через концептуально застаріле за змістом Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а адміністративно-деліктне законодавство не еволюціонує через те, що суб'єкт законодавчої діяльності ігнорує потреби суспільства у вдосконаленні підстав, засад та процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності. В таких умовах, розвиток вчення про склад адміністративного правопорушення перетворюється в наукову діяльність ентузіастів-адміністративістів, а знання щодо коректного формулювання у статтях КУпАП складів правопорушень, які вчиняються у формі бездіяльності, взагалі не використовуються.

Інститут адміністративної відповідальності за порушення, які пов'язані з корупцією, є достатньо новим для адміністративно-деліктного права України. На його прикладі можна показати загальні проблеми правового регулювання адміністративної відповідальності за вчинення протиправних діянь у формі бездіяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання розвитку антикорупційного, а разом з цим і адміністративно-деліктного законодавства, досліджувалися в працях таких вчених як О. М. Бандурка, А. В. Гайдук, А. П. Закалюка, В. Т. Зеленецький, В. К. Колпаков, С. Ф. Константінов, О. В. Кузьменко, О. І. Миколенко, В. І. Олефір, Ю. С. Шемшученко та багато інших.

Втім, наука адміністративно-деліктного права більше зосереджена на обґрунтуванні необхідності чи недоречності впровадження адміністративної відповідальності за конкретні антисоціальні вчинки і менше концентрується на характеристиці ознак конкретних складів адміністративних правопорушень та на правовому їх закріпленні в статтях Особливої частини КУпАП. Часто, коли суспільством визнається факт необхідності закріплення адміністративної відповідальності за конкретне протиправне діяння, на рівні правотворчої і правозастосовної діяльності все це реалізується абияк. Звідси і проблеми у правозастосовній сфері.

Мета статті. Метою написання статті є здійснення історико-правового аналізу положень національного законодавства щодо протиправної бездіяльності в адміністративних правопорушеннях, які пов'язані з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Передусім хочемо звернути увагу на те, що структурний підрозділ Особливої частини КУпАП, який присвячено адміністративній відповідальності за вчинення адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією, з'явився в національному законодавстві не так давно з історичної точки зору. Спочатку КУпАП було доповнено Главою 15-Б з назвою «Корупційні адміністративні правопорушення» [1]. Така назва підрозділу кодифікованого нормативно-правового акту у сфері адміністративної відповідальності у той час (2009 р.) була обумовлена широким трактуванням поняття корупційне правопорушення, яке включало до свого змісту не тільки кримінально-карні протиправні діяння, а й окремі адміністративні, дисциплінарні проступки та цивільно-правові делікти. Відповідно, словосполучення «корупційні адміністративні правопорушення» не викликало жодних зауважень з боку суб'єктів реалізації антикорупційної державної політики в Україні та підтверджувало тезу, що корупція може вчинятися і у вигляді адміністративно-деліктного діяння.

Глава 15-Б КУпАП включала до свого складу тринадцять статей, більшість з яких передбачали адміністративну відповідальність за протиправні діяння у формі дії (зокрема одержання неправомірної вигоди, підкуп, незаконне сприяння особам тощо). Втім, серед них були і статті, які передбачали відповідальність за протиправні діяння, які вчинялися у формі бездіяльності.

Наприклад, ст. 212-26 КУпАП станом на кінець 2009 року передбачала відповідальність за «ненадання інформації або надання недостовірної чи неповної інформації» [2, с. 750]. Автори науково-практичного коментаря до КУпАП, пояснюючи положення цієї статті, у 2010 році наголошували: «Об'єктивна сторона проявляється, як правило, в бездіяльності: 1) неправомірна відмова особи у

наданні інформації; 2) несвоєчасне або неповне надання інформації у разі якщо така інформація підлягає наданню на запит фізичної або юридичної особи відповідно до законів України; 3) приховування адміністративних правопорушень» [2, с. 753].

Як бачимо, через відсутність поглиблених знань в теорії адміністративно-деліктного права про бездіяльність як форму протиправного адміністративно-деліктного прояву у законодавця та авторів, що коментували ст. 212-26 КУпАП, не було чіткого розуміння того, що можна вважати «бездіяльністю», а що «ні». «Ненадання інформації» безумовно є бездіяльністю, тоді як ускладненою залишається ідентифікація таких процесів і явищ як «надання недостовірної чи неповної інформації», адже їх можна характеризувати:

- з одного боку, як бездіяльність через термін «неправомірна відмова особи у наданні інформації», яка проявляється в двох формах «надання недостовірної» або «надання неповної» інформації;

- з іншого, як дію, яка не відповідає встановленим законодавством вимогам, та об'єктивується у двох формах – «надання недостовірної» або «надання неповної» інформації.

Тому ні законодавець, ні автори науково-практичного коментаря до КУпАП не запропонували чіткого поділу протиправного діяння на те, що вчиняється у формі діяння, та те, що вчиняється у формі бездіяльності.

На нашу думку, дія, яка вчинена не в повному обсязі чи з ігноруванням вимог, що висувуються до неї, не може бути бездіяльністю. Тому серед трьох варіантів поведінки із інформацією – «ненадання», «надання недостовірної» або «надання неповної» інформації, лише вчинок у формі «ненадання інформації» можна кваліфікувати як протиправну бездіяльність, тоді як «надання недостовірної» та «надання неповної» інформації є протиправними діями.

Також у 2009 році в Главі 15-Б в частині другій ст. 212-28 КУпАП передбачалась відповідальність за «неподання або несвоєчасне подання відомостей про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента» [2, с. 753]. В даному випадку автори науково-практичного коментаря до КУпАП теж намагаються загалом характеризувати об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, не розкриваючи особливостей щодо форм його вчинення. Було зазначено, що «об'єктивна сторона проявляється в порушенні у будь-який спосіб встановлених законодавством вимог щодо подачі відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру» [2, с. 753]. Користуючись ж вищезапропонованим нами підходом до визначення бездіяльності пропонуємо «неподання відомостей» розглядати як бездіяльність, а «несвоєчасне подання відомостей» як дію, яка не відповідає вимогам чинного законодавства.

Стаття 212-29 КУпАП в редакції кінця 2009 року передбачала відповідальність за «невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції» [1]. Це була перша стаття Глави 15-Б, яка передбачала адміністративну відповідальність за протиправне діяння, вчинене виключно у формі бездіяльності. У 2009 році автори науково-практичного коментаря до КУпАП так характеризували об'єктивну сторону даного правопорушення: «Об'єктивна сторона проявляється в пасивній поведінці (правоохоронець мав скласти протокол, але не склав, керівник повинен був припинити факти корупції, повідомити про це відповідну структуру, але

не зробив цього)» [2, с. 764]. Специфіка законодавчого визначення об'єктивної сторони ст. 212-29 КУпАП в редакції кінця 2009 року в тому, що вона, з одного боку, чітко визначає форму протиправного діяння – бездіяльність, а з іншого, відсилає до положень антикорупційного законодавства для уточнення переліку заходів, які уповноважена особа при певних обставинах повинна вчинити (стаття КУпАП набуває змісту та сенсу лише у синтезі та симбіозі із положеннями антикорупційного законодавства).

В Главі 15-Б у 2009 році також була закріплена ст. 212-33 КУпАП, яка передбачала адміністративну відповідальність за «неподання відомостей про наявність особистих інтересів чи обставин, що можуть призвести до невиконання чи неналежного виконання нею своїх посадових обов'язків» [1]. Хоча в назві статті й йде мова про широке коло порушень «вимог щодо декларування особистих інтересів» [1, ст. 212-33], об'єктивна сторона складу правопорушення акцентує увагу на тому, що такі порушення набувають протиправного характеру лише у випадках їх вчинення у формі бездіяльності.

Аналіз статей Глави 15-Б КУпАП станом на кінець 2009 року показує, що законодавець до корупційних адміністративних правопорушень, які вчиняються у формі бездіяльності відносив чотири види проступків:

1) «неправомірна відмова особи у наданні інформації у разі якщо така інформація підлягає наданню на запит фізичної або юридичної особи» [1, ст. 212-26];

2) «неподання відомостей про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента» [1, ст. 212-28];

3) «невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції» [1, ст. 212-29];

4) «неподання відомостей про наявність особистих інтересів чи обставин, що можуть призвести до невиконання чи неналежного виконання нею своїх посадових обов'язків» [1, ст. 212-33].

Вдосконалення антикорупційного законодавства України та процес вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства з 2009 по 2011 роки ознаменувався у 2011 році тим, що в КУпАП замість Глави 15-Б з'явилася Глава 13-А з назвою «Адміністративні корупційні правопорушення» [3]. Знову ж таки, законодавець широко розглядав на момент 2011 року поняття «корупційне правопорушення», включаючи до його змісту не тільки кримінальні правопорушення, а й інші види проступків, в тому числі і адміністративні правопорушення.

На початок 2011 року Глава 13-А КУпАП нараховувала вісім статей, серед яких лише три передбачали можливість притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення протиправного діяння у формі бездіяльності:

1) ст. 172-6 КУпАП передбачала відповідальність за «неподання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру» [3];

2) ст. 172-7 КУпАП встановлювала відповідальність за «неповідомлення особою у випадках, передбачених законодавством, про наявність конфлікту інтересів» [3];

3) ст. 172-9 КУпАП передбачала відповідальність за «невжиття вповноваженою на те особою заходів щодо протидії корупції» [3].

В 2013-2014 роках в антикорупційному законодавстві відбулися суттєві зміни, які вплинули і на розвиток адміністративно-деліктного законодавства. Так,

в антикорупційному законодавстві України корупційні правопорушення почали розглядати виключно як кримінально-карні діяння, а тому відмовились від вживання в адміністративно-деліктному законодавстві терміну «адміністративні корупційні правопорушення» та стали використовувати термін «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [4]. Це означає, що адміністративна відповідальність не застосовується за корупційні правопорушення, вона застосовується за вчинення діянь, які тісно зв'язані з корупцією та які часто її супроводжують або передують їй в життєвих ситуаціях. Це стало причиною відміни у 2013 році статей 172-2 і 172-3 КУпАП, адже в них передбачалась адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення – «порушення обмежень щодо використання службового становища» і «пропозиція або надання неправомірної вигоди» [5].

На початок 2025 року в Главі 13-А КУпАП нараховується дев'ять статей, в яких міститься склад чотирьох адміністративних правопорушень, що вчиняються у формі протиправної бездіяльності, зокрема:

- неподання декларації в установлені законом строки (ч. 1 ст. 172-6 КУпАП);
- неповідомлення або неповідомлення в передбачені законом строки «про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані» [6] (ч. 2 ст. 172-6 КУпАП);
- «неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів» [6], якщо цього вимагають положення національного законодавства (ч. 1 ст. 172-7 КУпАП);
- «невжиття заходів щодо протидії корупції» [6] (ст. 172-9 КУпАП).

Втім, законодавча техніка, що використовується під час визначення протиправної бездіяльності, потребує вдосконалення, адже формулювання, які пропонує чинний КУпАП, ігнорують напрацювання як вчення про склад адміністративного правопорушення, так і теорію адміністративно-деліктного права про розмежування двох форм протиправного діяння – дія і бездіяльність.

Висновки і пропозиції. На підставі історичного огляду процесу розвитку адміністративно-деліктного законодавства України в частині протидії корупції можна запропонувати наступні висновки.

Запропоновано в історії розвитку положень КУпАП з питань адміністративної відповідальності за правопорушення, які пов'язані з корупцією, виділяти такі етапи: 1) перший етап (з 1991 по 2008 роки) охарактеризувався відсутністю в кодифікованому нормативно-правовому акті положень щодо протидії корупції (законодавець встановлював особливості притягнення корупціонерів до адміністративної відповідальності спеціальним законом); 2) другий етап (з 2009 по 2010 роки) охарактеризувався хаотичним визначенням правопорушень, пов'язаних з корупцією, в структурі кодифікованого нормативно-правового акту; 3) третій етап (з 2011 року по сьогодні) характеризується тим, що законодавець намагається визначитись із кількістю протиправних діянь, які пов'язані із корупцією та потребують застосування заходів адміністративної відповідальності.

Сьогодні адміністративно-деліктне законодавство передбачає лише чотири склади адміністративних правопорушень, які пов'язані із корупцією, що вчиняються у формі протиправної бездіяльності. Втім, законодавча техніка, що використовується під час визначення протиправної бездіяльності, потребує вдоско-

налення, адже формулювання, які пропонує чинний КУПАП, ігнорують напрацювання як вчення про склад адміністративного правопорушення, так і теорію адміністративно-деліктного права про розмежування двох форм протиправного діяння на дію і бездіяльність.

Список використаної літератури

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 11.06.2009 р. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 46. Ст. 699.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / За заг. ред. А. С. Васильєва, О. І. Миколенка. Х.: ТОВ «Одіссей», 2010. 1024 с.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 41. Ст. 414.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією: Закон України від 18.04.2013 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 10. Ст. 119.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Відомості Верховної Ради України. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

References

1. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vidpovidal'nosti za koruptsiyni pravoporushennya: Zakon Ukrainy vid 11.06.2009. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 2009. № 46. St. 699 [in Ukrainian].
2. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya: Naukovo-praktychnyy komentar. (2010) / Za zah. red. A. S. Vasyl'yeva, O. I. Mykolenka. Kh.: TOV «Odissey». 1024 s. [in Ukrainian].
3. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vidpovidal'nosti za koruptsiyni pravoporushennya: Zakon Ukrainy vid 07.04.2011. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 2011. № 41. St. 414 [in Ukrainian].
4. Pro zapobihannya koruptsiyi: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 2014. № 49. St. 2056 [in Ukrainian].
5. Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo pryvedennya natsional'noho zakonodavstva u vidpovidnist' iz standartamy Kryminal'noyi konventsiyi pro borot'bu z koruptsiyeyu: Zakon Ukrainy vid 18.04.2013. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 2014. № 10. St. 119 [in Ukrainian].
6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy. 1984. Dodatok do № 51. St. 1122 [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.03.2025 р.

I. Yu. Potanin, PhD student

Odesa I. I. Mechnikov National University
the Department of Administrative and Commercial Law
24/26 Frantsuzkyi Blvd, Odesa, 65058, Ukraine
e-mail: potanin_igor@ukr.net

UNLAWFUL INACTION IN ADMINISTRATIVE OFFENSES RELATED TO CORRUPTION: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE PROVISIONS OF NATIONAL LEGISLATION

Summary

The article provides a historical and legal analysis of the provisions of national legislation on illegal inaction in administrative offenses related to corruption. It is emphasized that modern law enforcement activities in the field of administrative liability suffer from the conceptually outdated content of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, and administrative tort law does not evolve due to the fact that the subject of legislative activity ignores the needs of society in improving the grounds, principles and procedure for bringing persons to administrative liability. It is found that the institution of administrative liability for violations related to corruption is quite new for the administrative tort law of Ukraine. In this regard, it is proposed to distinguish the following stages in the history of the development of the provisions of the Code of Administrative Offenses on administrative liability for offenses related to corruption: 1) the first stage (from 1991 to 2008) was characterized by the absence of provisions on combating corruption in the codified regulatory legal act (the legislator established the features of bringing corrupt officials to administrative liability by a special law); 2) the second stage (from 2009 to 2010) was characterized by a chaotic definition of offenses related to corruption in the structure of the codified regulatory legal act; 3) the third stage (from 2011 to the present) is characterized by the fact that the legislator is trying to determine the number of illegal acts related to corruption and requiring the application of administrative liability measures. It is proven that today the administrative tort law provides for only four types of administrative offenses related to corruption, committed in the form of unlawful inaction. However, the legislative technique used in determining unlawful inaction needs to be improved, because the formulations proposed by the current Code of Administrative Offenses ignore the developments of both the doctrine of the types of administrative offense and the theory of administrative tort law on the distinction between two forms of corruptive acts – action and inaction.

Keywords: corruption, corruption offense, administrative offense, elements of the offense, form of illegal act, inaction, administrative liability, administrative tort law.