

УДК 378.311(477)  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).458](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).458)

**А. В. Сіра**

*orcid.org/0000-0003-0853-1618*

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## **РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ» ВІД 5 ЖОВТНЯ 1995 Р. У ВСТАНОВЛЕННІ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**Постановка проблеми.** Одним із явищ, що гальмує політичний та соціально-економічний розвиток сучасної України, є корупція. Надзвичайно високий рівень корупції в Україні підтверджується показниками всесвітнього рейтингу Corruption Perceptions Index, який формує міжнародна антикорупційна організація Transparency International, що у 2019 році поставили Україну на 126 місці серед 180 країн світу, хоча у 2018, відповідно до цього ж рейтингу, Україна займала 120 місце. Тобто можна зазначити, що, незважаючи на наявну систему антикорупційних органів та заходів, що здійснюються таким органами, Україна є надзвичайно вразливою та все ще не спроможною ефективно протидіяти такому деструктивному явищу, як корупція.

Корупція є явищем, що має своє місце в усіх сферах суспільного життя, не є винятком і сфера земельних відносин, що після проголошення незалежності України стала піддаватися певним своєрідним, перманентним, трансформаційним змінам. Адже після того, як Верховною Радою УРСР у 1990 році було прийнято Постанову «Про земельну реформу», а пізніше Земельний кодекс УРСР, постало питання про надання права фізичним та юридичним особам отримувати у свою приватну власність земельні ділянки. Зважаючи на такі обставини, особи, що займали керівні посади, мали змогу самостійно визначити подальшу долю земельних ділянок, а також способи надання чи ненадання таких ділянок у приватну власність.

І тому, задля попередження, запобігання та протидії певним корупційним проявам, котрі мали місце у значній кількості сфер суспільного життя, у тому числі і у сфері земельних відносин, вже за перших років незалежності України приймається перший законодавчий акт, що спрямований на боротьбу із корупцією. Проте цей акт стосувався передусім боротьби із корупцією загалом, без особливостей урахування тієї чи іншої сфери. В той же час він визначав і міри відповідальності за певні корупційні правопорушення (правопорушення, пов'язані із корупцією) та відвів адміністративній відповідально-

сті за такі правопорушення вагому роль. У зв'язку із цим та зважаючи на те, що Закон України «Про боротьбу із корупцією» від 5 жовтня 1995 р. вперше за часів незалежності підтвердив наявність корупції у всіх сферах суспільного життя, постає актуальність у дослідженні ролі та значення цього законодавчого акта для подальшого розвитку правового регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

**Стан наукового дослідження** цієї проблематики вказує на зацікавленість широкого кола дослідників, що займалися вивченням питань становлення та розвитку як всього національного антикорупційного законодавства, так і його складника – інституту адміністративної відповідальності. У зв'язку із чим можливо виділити праці таких дослідників: В.І. Іванюка, О.В. Шкуропата, О.В. Клок, Д.О. Сіренко, О.О. Гейца, С.А. Задорожного, О.В. Терещука, О.В. Гулак та інших.

**Метою та основним завданням дослідження** виступає визначення ролі та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 1995 року у ставленні правового регулювання інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

Проголошення незалежності України визначило новий шлях розбудови української нації та усіх сфер суспільного життя. Конституція України у ст. 19 вперше закріпила принцип недопустимості здійснення корупційних діянь органами державної влади чи місцевого самоврядування, адже відповідно до цієї статті «органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи, зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією України та законами України» [1]. Тому можна сказати, що ст. 19 Конституції України визначає основну антикорупційну норму держави, відповідно до якої не є припустимими відхилення у діяльності посадових осіб від встановленої законодавством поведінки.

Проте, як показує практика, із перших часів незалежності України вона стикнулася із негативним та уразливим явищем корупції, що потребувало негайного вирішення вищим законодавчим органом у вигляді прийняття законодавчого акта, який би визначав основні заходи, методи, а також міри відповідальності за корупційні прояви у будь-якій сфері суспільного життя.

В той же час слід пам'ятати, що поштовхом для прийняття Закону України «Про боротьбу за корупцією» – першого антикорупційного закону, що встановив адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення, у тому числі і у сфері земельних відносин, стало фіксування у Постанові Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією та хабарництвом» у 1992 році поняття «корупції» та у загальному проблем, які вона породжує [2].

У період з 1992 і до набуття чинності Законом України «Про боротьбу з корупцією» було прийнято також й інші підзаконні нормативно-правові акти, що підтверджували наявність корупції в органах державної та місцевої влади й сприяли тим самим необхідності прийняти спеціальний законодавчий акт, котрий би не тільки визначав основні заходи та методи боротьби, а ще й закріплював санкції для осіб, що сприяють розповсюдженню та здійсненню такого явища.

У перші роки незалежності, як зазначає І.А. Артюшенко, перед Верховною Радою України постало завдання викоринити повністю будь-які прояви корупції, що стосувалися у тому числі і сфери земельних відносин. У зв'язку із цим автор вказує, що корупція у сфері земельних відносин в той час проявлялася у неправомірному наданні земель, наданні недостовірної інформації щодо наявності вільних земель або щодо цільового використання певних ділянок, затягування часу оформлення права власності на земельну ділянку, затримці та видачі необхідних документів, а також погодження у різних інстанціях [3].

Так, 5 жовтня 1995 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про боротьбу з корупцією» [4]. Даний Закон, як уже було зазначено раніше, вперше визначав поняття корупції, якою визнавалася діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що була спрямованою на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, пілг, послуг або інших переваг.

Важливо пам'ятати й те, що у чинній на той час редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КупАП) не було окремих розділу або хоча б декількох статей, що визначали притягнення до адміністративної від-

повідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією [5].

Проте, досліджуючи роль та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» у становленні інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин, варто пам'ятати, що вперше на законодавчому рівні було зазначено, що за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, особи несуть відповідальність на підставі цього Закону.

Що стосується адміністративної відповідальності за такі правопорушення (у тому числі й у сфері земельних відносин), відповідно до вичезазначеного закону, то вона наставала за:

1) вчинення корупційних діянь (лише у випадках, відсутності ознак, що підпадають під злочин), до яких Закон відносив: одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, позичок чи кредитів, придбання нерухомості, цінних паперів тощо; незаконне одержання особою, у процесі виконання функцій держави певних матеріальних благ, пілг чи переваг, сюди можливо віднести і придбання таких товарів та послуг за ціною нижчою від звичайної (дійсної) вартості (адміністративне стягнення встановлювалося на рівні штрафу у розмірі від 25 до 50 НДМГ (відповідно до ст. 9 Закону)

2) порушення вимог фінансового контролю, до якого Закон відносив: неподання або подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання, що мали фінансовий характер; невчасне подання або неподання інформації про відкриття валютного рахунку в іноземному банку (адміністративне стягнення встановлювалося на рівні штрафу від 15 до 25 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (відповідно до ст. 9 Закону)

3) умисне невиконання своїх обов'язків, що спрямовані на боротьбу із корупцією, що виражається в умисному нескладенні або невчасному складенні протоколу про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, що є пов'язаним із корупцією, чи у разі умисного неподання до суду протоколу про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного із корупцією, особою, на котру такі обов'язки покладаються (адміністративне стягнення встановлюється на рівні штрафу від 50 до 1000 НМДГ відповідно до ст. 11 Закону);

4) умисне невжиття керівниками заходів щодо боротьби із корупційними проявами (адміністративне стягнення встановлюється на рівні штрафу від 15 до 25 НМДГ) (відповідно до ст. 10 Закону);

5) порушення спеціальних обмежень, встановлених для осіб, що є уповноваженими на

виконання функцій держави (у випадках, якщо такі порушення не підпадають під ознаки злочинів) (адміністративне стягнення встановлюється на рівні штрафу від 15 до 25 НМДГ) [4].

О.В. Шкуропат у своєму дисертаційному дослідженні справедливо зазначає, що перший антикорупційний Закон України «Про боротьбу з корупцією», що був прийнятий у 1995 році, тобто через п'ять років після введення приватної власності, не зміг вирішити проблеми корупції, що виникли під час приватизації землі, оскільки норми цього Закону не спрямовувалися на врегулювання земельних відносин, а лише загально визначали міри адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні та пов'язані із корупцією правопорушення [6, с. 115].

В той же час за декілька місяців до прийняття Закону України «Про боротьбу з корупцією» було прийнято перший підзаконний нормативно-правовий акт, котрий набув чинності у період проведення земельної реформи та певним чином унормовував заходи щодо боротьби з корупцією у сфері земельних відносин, у вигляді Розпорядження Президента України «Про заходи щодо активізації боротьби із корупцією і організованою злочинністю». Цим нормативним актом було покладено обов'язок відповідним органам запобігати, виявляти та притягувати до відповідальності осіб, у діях котрих містяться факти укладення протиправних угод, зловживань або розкрадань у сферах металургії, хімічної промисловості та сільського господарства [7].

Повертаючись до розгляду Закону України «Про боротьбу з корупцією», слід відмітити, що загально цей Закон відповідав тим вимогам часу, тобто першим рокам незалежності України, адже, по суті, мав безпосереднє репресивне спрямування, а отже, повною мірою не визначав особливості встановлення менш суворого виду відповідальності (адміністративної) за правопорушення, пов'язані із корупцією загально та сфери земельних відносин зокрема.

Щодо цього законодавчого акта та його ролі у встановленні інституту регулювання адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у земельній сфері, слід сказати, що цей Закон не передбачав окремо особливостей такої відповідальності саме у земельній сфері, проте дав початок для розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією загально.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Розглянувши в цілому Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р., можливо виділити основні ключові моменти, що визначали його роль та значення у подальшому розвитку інституту адміністративної від-

повідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

По-перше, вперше на законодавчому рівні було надано нормативне визначення самого поняття корупції, що безпосередньо стосувалася діяльності державних та місцевих органів, посадові особи яких могли вчиняти корупційні діяння.

По-друге, цим Законом було закріплено норму про те, що за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, особи несуть відповідальність на підставі цього Закону, а однією із видів такої відповідальності могла бути адміністративна відповідальність.

По-третє, хоча Закон і не визначав особливостей адміністративної відповідальності саме за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин, проте вперше надавав загальне сприйняття явища корупції як негативно-го та такого, що потребуватиме у подальшому врегулювання додатковими нормативно-правовими актами, що будуть безпосередньо спрямованими на удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією в усіх сферах суспільного життя, у тому числі й у сфері земельних відносин.

### Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80> (дата звернення 07.02.2020 р.).
2. Про утворення Тимчасової депутатської комісії Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю, корупцією і хабарництвом: Постанова ВРУ від 19.12.1992 р. № 2894. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2894> (дата звернення 07.02.2020 р.).
3. Артюшенко А.І. Антикорупційна діяльність Верховної Ради України в земельній сфері: історичний вимір (1990–2000-і роки). URL: <http://inb.dnsgb.com.ua/2018-4/02.pdf> (дата звернення 07.02.2020 р.).
4. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>. (дата звернення 07.02.2020 р.).
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. 80731-Х Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення 07.02.2020 р.).
6. Шкуропат О.В. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин : історико-теоретичний аналіз. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Ін-т підгот. кадрів держ. служби зайнятості України. Київ, 2018. 220 с
7. Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю: Розпорядження Президент України від 10.02.1995 р. № 35/95. Інтернет-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/35/95-%D1%80%D0%BF> (дата звернення 07.02.2020 р.).

### Анотація

*Сіра А. В.* Роль та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. у встановленні інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією у сфері земельних відносин. – Стаття.

У статті здійснено дослідження ролі та значення Закону України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. у встановленні інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин.

Визначено, що рівень корупції в Україні є надзвичайно високим, що підтверджено незалежними міжнародними установами. Окрім того, якщо порівнювати рівень сприйняття корупції в Україні за 2018 та 2019 роки, то Україна знову повернулася до рівня 2017 року та займає лише 126 місце серед 180 країн світу. Така статистика свідчить про те, що Україна є вразливою навіть до найменших корупційних проявів.

Було з'ясовано, що після того, як Верховною Радою УРСР у 1990 році було прийнято Постанову «Про земельну реформу», а пізніше Земельний кодекс УРСР, постало питання про надання права фізичним та юридичним особам, отримувати у свою приватну власність земельні ділянки. Зважаючи на такі обставини, особи, що займали керівні посади, мали змогу самостійно визначити подальшу долю земельних ділянок, а також способи надання чи ненадання таких ділянок у приватну власність.

У статті визначено, що Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 року вперше закріпив поняття корупції, а також визначив, що за вчинення корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних із корупцією загалом (можливим є виділити «і у сфері земельних відносин» зокрема), законодавством України встановлюється відповідальність.

У статті підтверджується те, що цим законом не визначаються особливості адміністративної відповідальності саме за правопорушення, пов'язані із корупцією у сфері земельних відносин. В той же час вперше надається загальне визначення поняття корупції як деструктивного явища, що в майбутньому потребуватиме врегулювання додатковими нормативно-правовими актами, що будуть безпосередньо спрямованими на удосконалення інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані із корупцією в усіх сферах суспільного життя, у тому числі і у сфері земельних відносин.

*Ключові слова:* корупція, корупційні діяння, Закон України «Про боротьбу з корупцією», адміністративна

відповідальність за правопорушення, пов'язані із корупцією, земельні відносини.

### Summary

*Sira A. V.* The part and importance of the Law of Ukraine “On Combating Corruption” of 5 October 1995 in establishing an institute for administrative liability for offenses related to corruption in land relations. – Article.

The article examines the part and significance of the Law of Ukraine “On Combating Corruption” of October 5, 1995 in establishing an institute of administrative responsibility for offenses related to corruption in the field of land relations.

It is determined that the level of corruption in Ukraine is extremely high, which is confirmed by international institutions. Moreover, when comparing the level of perception of corruption in Ukraine in 2018 and 2019, Ukraine returned to the level of 2017 again, ranking only 126th among 180 countries in the world. Such statistics show that Ukraine is vulnerable even to the slightest corruption manifestations.

It was found out that after the Verkhovna Rada of the USSR adopted the Resolution on Land Reform in 1990, and later the Land Code of the USSR, it raised the issue of granting the right to natural and legal persons to receive land in their private property. Given these circumstances, those holding managerial positions were able to independently determine the further fate of land plots, as well as ways of granting or not leasing such plots to private ownership.

The article defines that the Law of Ukraine “On Combating Corruption” of October 5, 1995 for the first time enshrined the concept of corruption, and also determined that for committing corruption offenses and offenses related to corruption as a whole, relations, in particular), the legislation of Ukraine establishes responsibility.

The article confirms that this law does not specify the peculiarities of administrative responsibility for the offenses related to corruption in the field of land relations. At the same time, for the first time, a general definition of corruption as a destructive phenomenon is provided, which in the future will require further regulation of additional legal acts that will be directly aimed at improving the institution of administrative responsibility for offenses related to corruption in all spheres of society, including in the field of land relations.

*Key words:* corruption, corruption, the Law of Ukraine “On Corruption”, administrative responsibility for corruption-related offenses, land relations.