

УДК 35.86+346.242(477)

О.В. ПОНОМАРЬОВ, Харківський національний університет внутрішніх справ

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ АНТИМОНОПОЛЬНИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Ключові слова: державна служба, адміністративна відповідальність, дисциплінарна відповідальність, посадова особа, антимонопольні органи

Державна служба як один з найважливіших правових інститутів, які забезпечують здійснення управлінського впливу держави, неможлива без чітко встановлених заходів відповідальності державних службовців, які реалізують політику держави у певних сферах суспільних відносин. Ст.38 Закону України «Про державну службу» зазначає, що особи, винні у порушенні законодавства про державну службу, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із чинним законодавством [1]. Від того, наскільки сумлінно посадові особи антимонопольних органів ставляться до виконання своїх службових обов'язків, залежить дотримання законних інтересів фізичних та юридичних осіб щодо захисту конкуренції у підприємницькій діяльності.

У Концепції розвитку законодавства про державну службу від 20.02.2006 р. № 140 зазначено: «негативні фактори і тенденції у функціонуванні системи державної служби спричинені значною мірою нестабільністю та не престижністю державної служби, недодержанням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, запобігання конфлікту їх матеріальних та інших особистих інтересів, недопущення незаконного впливу на державних

службовців під час виконання ними службових обов'язків, невідповідності їх статусу, матеріального забезпечення та соціального захисту рівню покладеної на них відповідальності. Діяльність державних службовців залишається недостатньо відкритою та прозорою, не створено умови для належного контролю за такою діяльністю з боку суспільства, що посилює у суспільстві недовіру до органів державної влади і разом з тим створює додаткові можливості для зловживань, корупції і хабарництва, безвідповідальності державних службовців» [2]. Також вказано на необхідність законодавчого врегулювання відповідальності державних службовців за додержання законодавства, кваліфіковане та своєчасне виконання посадових обов'язків, ефективне використання фінансових та інших ресурсів держави, удосконалення механізму запобігання виникненню обставин, що сприяють проявам корупції і зловживанням на державній службі, конфліктам матеріальних та інших особистих інтересів, впорядкування видів стягнень. Зазначене повною мірою стосується і посадових осіб антимонопольних органів в Україні.

Проблемні питання юридичної відповідальності державних службовців у межах дослідження загальнотеоретичних проблем розвитку теорії права, певною мірою, були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, Ю.П. Битяка, І.А. Галагана, Д.М. Лук'янця, О.І. Щербак та інших науковців. Їх здобутки покладені в основу дослідження особливостей дисциплінарної та адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів в Україні.

Мета статті полягає у визначенні проблемних питань застосування заходів дисциплінарної та адміністративної відповідальності до посадових осіб антимонопольних органів в Україні та формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у напрямку підвищення ефективності їх впливу на поведінку зазначених осіб. Наукова новизна статті визначається актуальністю постановки проблеми визначення особливостей дис-

циплінарної та адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів в Україні, її вкрай недостатнім опрацюванням у доктрині адміністративного права.

В теорії права юридичній відповідальності відводиться вагоме місце, однак й досі відсутнє загальноприйняте визначення її поняття. У тлумачних словниках термін «відповідальність» визначається як: «необхідність, обов'язок відповідати за свої дії, вчинки, бути відповідальним за них» [3, с.412]; «обов'язкова порука під страхом відповіді, стягнення» [4, с.717]; «нести відповідальність за когось, щось; відповідати перед законом» [5, с.99]. У науковій літературі юридична відповідальність визначається як: 1) передбачені законом за вчинене правопорушення вид і міра державно-владного (примусового) впливу, внаслідок застосування якогось особа зазнає втрати особистого, організаційного і майнового характеру [6, с.431]; 2) застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі обмежень особистого, організаційного чи майнового характеру [7, с.99]; 3) закріплені у законодавстві і забезпечувані державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати примусового позбавлення певних цінностей, що йому належали [8, с.115-116]; 4) застосування державного примусу за скоєне правопорушення, пов'язане з настанням обтяжливих наслідків особистого (організаційного) або майнового характеру [9, с.332]; 5) важливий захід захисту інтересів особистості, суспільства і держави [10, с.186, 334].

А.І. Щербак під юридичною відповідальністю посадових осіб розуміє «правовідношення, у якому на суб'єкта покладається правовий обов'язок виконувати умови діяльності з метою досягнення визначених результатів під погрозою застосування визначених санкцій та обмежень» [11, с.9]. М.О. Іллічів визначає юридичну відповідальність посадових осіб як «спрямування на її суб'єктів визначених негативних наслідків,

виражених санкціях правових норм» [12, с.134]. В.К. Колпаков пропонує використувати термін «службова деліктоздатність» як здатність суб'єкта нести юридичну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм [13, с.97].

Серед ознак юридичної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів доцільно назвати наступні: а) є одним із елементів правового статусу посадової особи Антимонопольного комітету України; б) зумовлена характером правового положення посадової особи у антимонопольному органі (підрозділі); в) виникає лише у межах службово-трудова відносин; г) залежить від характеру виконуваних службових завдань; д) характеризується підвищеним ступенем відповідальності, що проявляється у встановленні підвищеного розміру санкцій за правопорушення, пов'язані з виконанням службових завдань; е) з одного боку, є засобом впливу на неправомірну поведінку посадових осіб антимонопольних органів, з другого – виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у державі від неправомірних дій посадових осіб; ж) наявність спеціальних заходів відповідальності за службові правопорушення.

Юридична відповідальність посадових осіб антимонопольних органів в Україні – застосування до посадової особи певного антимонопольного органу, яка вчинила протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дію чи бездіяльність) передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу у формі певних обмежень.

До посадових осіб антимонопольних органів можуть бути застосовані всі види юридичної відповідальності, зокрема – дисциплінарна та адміністративна. На думку Ю.П. Битяка, дисциплінарна відповідальність – це винне порушення трудової дисципліни і службових обов'язків. Такі порушення можуть бути виражені як у діях, так і у бездіяльності, допускаються як свідомо, так і з необережності [14].

Особливості дисциплінарної відповідаль-

ності посадових осіб антимонопольних органів постають, зокрема, у наступному: а) порядок притягнення регулюється спеціальним законодавством; б) правові норми, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили (від законів до розпоряджень голови Антимонопольного комітету України). Дисциплінарна відповідальність посадових осіб антимонопольних органів відрізняється від загального порядку дисциплінарної відповідальності інших категорій працівників: 1) суб'єктивним складом; 2) формами і видами стягнень; 3) колом осіб, які уповноважені накладати стягнення; 4) підставами і порядком накладення й оскарження стягнень.

Слід зазначити, що у Законі України «Про Антимонопольний комітет України» відсутня окрема стаття, присвячена відповідальності службовців антимонопольного комітету та їх територіальних відділень [15]. Стаття 18 зазначеного Закону має назву «Дисциплінарна відповідальність та звільнення з посади першого заступника Голови Антимонопольного комітету України, державного уповноваженого», що є не коректним. Дисциплінарна відповідальність настає за вчинення дисциплінарного проступку і до певного працівника застосовуються дисциплінарні стягнення, які тягнуть негативні наслідки. Підстави ж звільнення з посади першого заступника Голови Антимонопольного комітету України, державного уповноваженого, які вказані в цій статті, не завжди пов'язані з негативними наслідками (наприклад, якщо підставами звільнення постають власне бажання чи стан здоров'я). Щодо дисциплінарної відповідальності осіб, які приймають рішення у складі колегіальних органів Антимонопольного комітету України, то її підстави зазначеним Законом не встановлені. У п.7 Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України лише зазначено, що голова відділення, особа, яка виконує його обов'язки, застосовує заходи заохочення та накладає дисциплінарні стягнення

на працівників відділення [16].

У п.22 ст.92 Конституції України [17] зазначено, що засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Отже, встановлений чинним законодавством порядок притягнення посадових осіб антимонопольних органів не відповідає Конституції України і тому потребує вдосконалення. З цією метою доцільно запропонувати доповнення Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Главою VI «Відповідальність працівників Антимонопольного комітету» та передбачити окрему статтю такого змісту: «Посадові особи Антимонопольного комітету у межах наданих повноважень самостійно приймають рішення і несуть за свої протиправні дії або бездіяльність дисциплінарну, адміністративну, цивільну, матеріальну чи кримінальну відповідальність, згідно із законодавством».

Аналіз стану правозастосовної практики у сфері контролю за дотриманням антимонопольного законодавства свідчить про низьку ефективність правового регулювання дисциплінарної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів. Так, відповідно до листа Генеральної прокуратури України від 01.10.2007 р. № 07/2/1-159, лише органами прокуратури під час здійснення перевірок додержання законодавства у сфері державних закупівель було порушено 124 кримінальних справ, з яких 19 направлено до суду, внесено 365 приписів та 474 подання, опротестовано 126 незаконних актів, до дисциплінарної відповідальності притягнуто 220 посадових осіб, заявлено 23 позови, складено 10 протоколів про вчинення винними особами корупційних діянь, а працівниками Антимонопольного комітету протягом 2006-2007 років було надіслано до правоохоронних органів матеріали лише за результатами перевірки двох процедур закупівель.

Недостатня урегульованість інституту дисциплінарної відповідальності посадових осіб

антимонопольних органів обумовлена: відсутністю чіткого переліку підстав застосування відповідних заходів, неналежним врегулюванням процедури застосування зазначених стягнень. Враховуючи, що посадові особи антимонопольних органів належать до державних службовців, а дисциплінарна відповідальність державних службовців також чітко не визначена чинним законодавством, доцільним постає розробка проекту Закону України «Про дисциплінарну відповідальність державних службовців» та його прийняття.

Наявність у посадових осіб антимонопольних органів в Україні права вчиняти владні дії визначає особливості їх адміністративної відповідальності.

Системним нормативно-правовим актом, зміст якого дає змогу виділити кваліфікаційні ознаки адміністративної відповідальності з метою відмежування цього виду юридичної відповідальності від інших видів є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [18].

Підставами адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів можуть бути: 1) порушення власними діями встановлених правил у сфері здійснення контролю дотримання антимонопольного законодавства; 2) надання підлеглим вказівок (наказів, розпоряджень), що суперечать цим правилам; 3) невжиття заходів для забезпечення дотримання правил підлеглими їм особами, якщо забезпечення дотримання цих правил належить до службових обов'язків конкретної посадової особи антимонопольного органу.

Особливості адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів визначаються ст.14 КУпАП, а також деякими іншими законодавчими актами [19, 20]. Так, відповідно до ст.14 КУпАП, посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших

правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Крім КУпАП, посадові особи органів антимонопольних органів можуть бути притягнені до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, які передбачені Законом України «Про боротьбу з корупцією». Посадова особа притягується до відповідальності за Законом України «Про боротьбу з корупцією», якщо доведена умисна форма вини (суб'єктивна сторона корупційних правопорушень), тобто особа усвідомлює суспільну небезпечність і протиправність діяння і бажає його вчинити. Як зазначають М. Мельник, А. Редька, М. Хавронюк, за будь-яких обставин при інкримінуванні особі корупції або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, обов'язково має встановлюватися: 1) умисний характер вчиненого; 2) наявність особистого інтересу, на задоволення якого спрямовано вчинене діяння [21, с.8]. Відсутність у діянні особи першої із вказаних обставин, а так само не з'ясування її у процесі адміністративного провадження виключає притягнення особи до відповідальності за Законом України «Про боротьбу з корупцією». Слід зазначити, що одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, гонорару чи іншої винагороди за наукову, винахідницьку, творчу діяльність Законом не заборонено і тому корупційним діянням не вважається (пп.7, 8 Постанови Пленуму Верховного Суду від 25.05 1998 р. № 13).

Окремо доцільно проаналізувати ст.22-1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [22]. Нею визначено, що за розголошення комерційної таємниці працівниками Антимонопольного комітету України, його територіальних відділень передбачена відповідальність, яка встановлена законом. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України та Кодексу про адміністративні правопорушення» [23], Закони України «Про захист від недобросовісної конкуренції» [24] та «Про захист еко-

номічної конкуренції» [25] регулюють відповідальність посадових осіб антимонопольного комітету щодо незаконного збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну таємницю чи розголошення комерційної таємниці. Цими законами передбачено покарання у виді позбавлення волі або штрафу.

Не зважаючи на позитивні сторони згаданих законів, слід звернути увагу на недоліки формулювань ряду статей, згідно яких караються вчинки, «якщо це завдало великої матеріальної шкоди суб'єкту», або статті 16, 17 Закону «Про захист від недобросовісної конкуренції», де комерційна таємниця – це «відомості встановлені відповідно до законодавства».

Слід зазначити, що чинне законодавство не конкретизує, за яких умов чи спираючись на які критерії можна визначити шкоду «великою», а поняття комерційної таємниці є загальним. Це свідчить про встановлення дискреційних повноважень тієї особи, яка має застосовувати відповідні заходи примусового впливу. Враховуючи, що органи (посадові особи), які наділені владними повноваженнями, мають діяти тільки так, як це прямо передбачено законом, надання права діяти на власний розсуд при визначенні розміру шкоди чи визначенні таємниці комерційною не буде сприяти об'єктивному процесу юридичної кваліфікації проступку. Тому доцільно на законодавчому рівні конкретизувати дефініцію щодо комерційної таємниці та обґрунтувати, що за порушення права суб'єкта господарювання на комерційну таємницю до винної особи може бути застосована юридична відповідальність різної галузевої належності: цивільно-правова відповідальність у вигляді відшкодування збитків, завданих суб'єкту господарювання, на підставі Цивільного кодексу України [26]; дисциплінарна і матеріальна відповідальність, передбачена Кодексом законів про працю України [27]; адміністративна відповідальність, встановлена ч.3 ст.164-3 Кодексу України про адміністративні правопорушен-

ня; кримінальна відповідальність відповідно до ст.ст.231, 232 Кримінального кодексу України [28]. Також доцільно передбачити в Законі України «Про захист економічної конкуренції» відповідальність службовців Антимонопольного комітету України за порушення права на комерційну таємницю. Зокрема, передбачити, що у разі розголошення працівниками органу Антимонопольного комітету України відомостей, що складають комерційну таємницю, завдані збитки підлягають відшкодуванню відповідно до цивільного законодавства; передбачити відповідальність посадових осіб державних органів у формі відшкодування завданої шкоди за порушення законодавства про комерційну таємницю, у тому числі її неправомірне розголошення і використання, що сприяло б підвищенню рівня захисту права суб'єктів господарювання на комерційну таємницю.

Означене вище дозволяє визначити наступні особливості адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів в Україні: 1) підстави та порядок встановлені нормами адміністративного права; 2) до посадових осіб застосовуються попередження та штраф; 3) поза службовою діяльністю посадові особи несуть юридичну відповідальність на загальних підставах з іншими громадянами.

Таким чином, відповідальність посадових осіб антимонопольних органів є одним із елементів зворотного зв'язку між ними та фізичними чи юридичними особами у правовідносинах, пов'язаних із реалізацією прав, свобод та законних інтересів суб'єктів цих відносин у сфері захисту економічної конкуренції. Під час вирішення питання про притягнення посадової особи до одного з передбачених видів юридичної відповідальності принциповим має бути визначено: 1) суспільну небезпеку правопорушення або шкоду, завдану внаслідок його вчинення; 2) обставини, за яких його вчинено; 3) форма вини; 4) обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність; 5) виконавчу дисципліну посадової особи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державну службу» : від 16.12.1993 р., № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
2. Указ Президента України «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» : від 20.02.2006 р., № 140/2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 8. – Ст. 421.
3. Ожегов С. И. Словарь русского языка / под ред. Н. Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М. : Рус. яз., 1983.
4. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка: т. 4 / В. И. Даль. – М. : Рус. яз., 1980. – 680 с.
5. Глумачний словник української мови / укладачі Ковальова Т. В., Коврига Л. П. – Харків : Синтекс, 2005. – 672 с.
6. Алексеев С. С. Общая теория права. Т. 2 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1982. – 786 с.
7. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления / В. Б. Аверьянов. – К. : Наук. думка, 1979. – 235 с.
8. Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы, методологии правового исследования. – М. : Юрид. лит-ра, 1975. – 121 с.
9. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2001. – 520 с.
10. Хропанюк В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк ; под ред. В. Г. Стрекцова. – М. : Итнтерстиль, 2000. – 377 с.
11. Щербак А. И. Юридическая ответственность должностных лиц аппарата государственного управления : автореф. дисс. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / А. И. Щербак. – К., 1978. – 19 с.
12. Іллічів М. О. Адміністративно-правове становище посадової особи органів внутрішніх справ України: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Іллічів Микола Олександрович ; Нац. акад. внутр. справ України. – Київ, 2002. – 173 с.
13. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 560 с.
14. Адміністративне право України : підручник [для юрид. вузів і фак.] / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. М. Гарашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
15. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» : від 26.11.1993 р., № 3659-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 50. – Ст. 472 (зі змінами і доповненнями).
16. Розпорядження Антимонопольного комітету України «Про Положення про територіальне відділення Антимонопольного комітету України» : від 23.02.2001 р., № 32-р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 14. – Ст. 622.
17. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
18. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
19. Закон України «Про боротьбу з корупцією» : від 05.10.1995 р., № 356/95 // ВВР України. – 1995. – № 34. – Ст. 266.
20. Закон України «Про звернення громадян» : від 02.10.1996 р., № 393/96 // ВВР України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
21. Мельник М. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / М. І. Мельник, А. І. Редька, М. І. Хавронюк ; за ред. М. І. Мельника. – К. : Атіка, 2003. – 320 с.
22. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» : від 26.11.1993 р., № 3659-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 50. – Ст. 472 (зі змінами і доповненнями).
23. Закон України «Про внесення змін і доповнень до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України та Кодексу України про адміністративні правопорушення» : від 15.11.1994 р., № 246/94 // ВВР України. – 1994. – № 48. – Ст. 429.
24. Закон України «Про захист від недобросовісної конкуренції» : від 07.06.1996 р., № 236/96 // ВВР України. – 1996. – № 36. – Ст. 164.

25. Закон України «Про захист економічної конкуренції»: від 11.01.2001 р., № 2210-III // ВВР України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

26. Цивільний кодекс України // ВВР України. – 2004. – № 40-42. – Ст. 492.

27. Кодекс законів про працю України // ВВР УРСР. – 1971. – № 50. – Ст. 375 (зі змінами та доповненнями).

28. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 25. – Ст. 131.

Пономарьов О. В. Деякі особливості дисциплінарної та адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів в Україні / О. В. Пономарьов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 438–444 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09povovu.pdf>

Виділені та проаналізовані найбільш складні теоретичні проблеми дисциплінарної й адміністративної відповідальності посадових осіб антимонопольних органів в Україні. Зазначено недоліки правового регулювання цих видів юридичної відповідальності. Розроблено пропозиції по вдосконалюванню законодавства.

Пономарев А.В. Некоторые особенности дисциплинарной и административной ответственности должностных лиц антимонопольных органов в Украине

Выделены и проанализированы наиболее сложные теоретические проблемы дисциплинарной и административной ответственности должностных лиц антимонопольных органов в Украине. Указаны недостатки правового регулирования этих видов юридической ответственности. Разработаны предложения по совершенствованию законодательства.

Ponomarev A.V. Some of Feature of the Disciplinary and Administrative Responsibility of Officials of Antimonopoly Bodies in Ukraine

The most difficult theoretical problems of the disciplinary and administrative responsibility of official's antimonopoly bodies in Ukraine are allocated and analyzed. Lacks of legal regulation of these kinds of the legal responsibility are specified. Offers on perfection of the legislation are developed