

УДК 342.95

С.М. АЛФЬОРОВ, докт. юрид. наук, доц.,
Дніпропетровський державний університет вну-
трішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВООПОРУШЕННЯ

Ключові слова: адміністративно-правова відпо-
відальність, корупційні правопорушення

В умовах подолання негативних наслідків світової фінансової кризи керівництво країни ініціювало адміністративну реформу, яка передбачає масштабну реорганізацію міністерств, служб та департаментів, скорочення на третину кількості державних чиновників тощо, з метою покращення соціально-економічного становища в Україні. Однак, необхідно відзначити, що провідну роль в системі реформи адміністративного права займає оновлення змісту юридичної відповідальності. Сучасний стан цього інституту права не відповідає потребам побудови демократичної, правової держави. У вирішенні цих завдань важливе значення має реформування інституту адміністративної відповідальності, особливо відповідальності за корупційні правопорушення.

Корупція є негативним суспільним явищем, основні прояви якої пошкоджують систему управління суспільством, державою, суспільними відносинами; зводять нанівець надбання сучасності у сфері розвитку держави та відносин між державою і громадянином; перешкоджають розвиткові української держави, зводячи її до стану аморфності та нестабільності; знищують суспільство як систему, розбиваючи його на окремі елементи, що поодиночку не здатні ефективно функціонувати та протистоять один одному, втрачається єдність народу та нації в державі, наслідком

чого є загальне послаблення держави як суспільного утворення та підвищення ризику втручання в її розвиток іноземних держав. Зважаючи на те, що будь-яке явище в природі є системою, воно є саморегульованим, або регулюється за допомогою зовнішніх чинників. Відтак, ушкодження адміністративних основ суспільства, внаслідок природної наявності потреби у регулюванні та управлінні будь-яких систем, веде до підвищеного інтересу до можливості управління нею і її ресурсами з боку інших держав.

Найбільш негативним чинником в механізмі протидії корупції, на нашу думку, виступає те, що корупція розповсюджена і в лавах органів, що визначені законодавством як уповноважені на боротьбу із корупцією. Так, за даними ДСА, у I півріччі 2008 р. на розгляд до судів надійшло 4,6 тис. справ про корупційні правопорушення, що порівняно з аналогічним періодом 2007 р. на 6,4 % більше. З різних підстав суди повернули 363 справи про корупційні правопорушення, у тому числі 261 – для належного оформлення. Із винесенням постанов суди розглянули 3,9 тис. справ про корупційні правопорушення, або 83,3 % (84,9 %) від кількості тих, що перебували на розгляді, стосовно 3,9 тис. осіб [1].

Питанням адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення неодноразово приділялася увага в дослідженнях О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.В. Бойко, Л.Р. Білої, А.С. Васильєва, С.В. Ващенко, І.В. Голосніченко, С.Т. Гончарука, В.В. Зуй, А.Т. Комзюка, О.М. Круглова, С.М. Тараненка, О.В. Терещука тощо. Проте суттєві соціально-економічні зміни, а також набуття чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» обумовлюють актуальність нового доктринального аналізу проблеми адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, що й визначає мету цієї публікації.

Чинне законодавство не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, а в теорії різноманітність підстав юридичної

відповідальності, заходів, що застосовуються до правопорушників, значення її у різних галузях права багато в чому обумовили різний підхід вчених до визначення цього поняття.

Незважаючи на досить детальну наукову розробленість такого адміністративно-правового інституту як «адміністративна відповідальність», проблемі відповідальності безпосередньо за корупційні правопорушення приділяється недостатньо уваги.

Адміністративна відповідальність виступає як правовідносини між її учасниками. З одного боку, це держава та її органи, посадові особи, з іншого – винний у правопорушенні. Обидві ці сторони наділені відповідним комплексом суб'єктивних прав та обов'язків. Тобто існує два різновиди визначення адміністративної відповідальності: через *об'єктивний та суб'єктивний підходи*. Перший обумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні прояви з боку законеслухняних громадян — шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил і адекватних санкцій (заходів покарання) відносно порушників цих правил. В основі суб'єктивного підходу лежить особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (їх службовими особами) за своє протиправне діяння і понести відповідне покарання згідно з установленим законом порядком [2, с.19].

Виходячи з суб'єктного складу юридичної відповідальності, можна виділити наступні види адміністративної відповідальності: а) загальна адміністративна відповідальність; б) спеціальна адміністративна відповідальність, яка включає в себе відповідальність посадових (службових) осіб, юридичних осіб, неповнолітніх тощо.

Безумовно, найбільш небезпечним різновидом проступків, суб'єктами яких є громадяни, є проступки які вчиняються посадовими (службовими) особами, що пояснюється особливим правовим статусом цієї категорії осіб, який характеризується наявністю організаційно-розпорядчих, адміністративно-госпо-

дарських повноважень. Крім того, посадові особи, як правило, наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру. При цьому безпосереднім порушником може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи. Іншими словами, вона відповідає не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість. Отже, будь-яке правопорушення вчинене службовою особою (пов'язане з недодержанням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків) представляє більшу суспільну шкідливість ніж правопорушення, вчинені іншими особами, оскільки в першому випадку наноситься шкода авторитету держави.

Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення донедавна були зосереджені в декількох нормативно-правових актах, зокрема КпАП України та Законі України «Про боротьбу з корупцією» (на даний момент втратив чинність).

Така нормативна розосередженість правових норм не сприяла спрощенню процесу правозастосування, що, в окремих випадках, ускладнювалося наявністю цілої низки правових колізій.

На сьогоднішній день вказані вище негативні явища нормотворення були усунуті: Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» містить перелік відповідних заходів, тоді як у КпАП України зосереджені відповідні склади адміністративних правопорушень, санкції за їх вчинення, а також процедурні аспекти провадження у справах про відповідні адміністративні правопорушення.

Якщо поглянути на сутність суб'єктного складу корупційних правопорушень тільки з боку носіїв владних повноважень, то, безумовно, заслуговує на увагу ст.14 КпАП України, яка у її у сьогоднішньому вигляді не може задовольнити з наступних принципових позицій: необхідність наявності у КпАП України статті, що, не вказуючи безпосереднього поняття посадової особи, їх видів та ознак,

меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, фактично перелічує розділи кодексу, де містяться статті, що передбачають відповідальність цієї категорії громадян України, вважається мінімальною. Зважаючи на очевидну пов'язаність КК України і КпАП України, деякі адміністративні правопорушення відрізняються від злочинів лише рівнем суспільної небезпеки, можна запропонувати закріпити в КпАП не тільки коло загальних об'єктів, на які посягають посадові особи, а й саме визначення терміна «посадова особа», аналогічне до визначення, яке міститься в КК України, лише з поправкою на ту частину суспільних відносин, що врегульовується нормами адміністративного права.

Крім того, ст.14 КпАП України потребує зміни в контексті смислової неоформленості словосполучення «та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків». На нашу думку, необхідно конкретизувати ці випадки, оскільки нечіткість формулювань, що закріплюються в законі, веде до непорозумінь і можливості застосування у публічних деліктних правовідносинах «правила аналогії», що в сучасних умовах побудови в нашій країні правової держави, безумовно, не є позитивною ознакою.

Для відповіді на запитання про особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, в першу чергу необхідно звернути увагу на суб'єктний склад останніх. Справа в тому, що набуття чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» не вирішило усіх проблем щодо суб'єктної визначеності корупційних відносин.

В першу чергу, до таких проблем слід віднести: а) питання про визначення посадової особи, яке в існуючому вигляді не може задовольнити з принципових позицій (Закон України «Про державну службу»); б) категоріальне відмежування термінів «посадова особа» та «службова» особа, які використовуються в Законі України «Про засади запобігання та

протидії корупції» паралельно; в) використання терміну «державні службовці» без урахування характеру і обсягу імперативних повноважень.

Так, зокрема, необхідно відмітити нечіткість визначення поняття «посадова особа», оскільки в ньому йдеться про державних службовців, на яких законом та іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій, а в преамбулі закону говориться, що він визначає статус державних службовців, які працюють в державних органах та їх апараті. Крім того, в понятті говориться про осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями, але ці функції можуть мати не тільки посадові, але й інші особи. Включення поняття посадових осіб, що наділені консультативно-дорадчими функціями, до Закону «Про державну службу» на думку деяких науковців [3, с.43], пов'язане з назвою цілого роду посад, в центральних органах влади – «консультант», «радник», але вони не завжди виконують організаційно-розпорядчі функції.

Що стосується співвідношення термінів «посадова особа» та «службова особа» то у вітчизняній науці, зважаючи на відсутність чіткого нормативного врегулювання цієї проблеми, немає єдиного погляду щодо її вирішення. Ціла низка науковців робила спроби доктринального відмежування вказаних категорій як з точки зору уніфікації [4, с.120; 5, с.163], так і з точки зору необхідності їх паралельного існування [6, с.283]. Загалом, з урахуванням обраного предмету дослідження, необхідно відзначити негативний характер відсутності такого розмежування як з доктринальної точки зору так і з точки зору правозастосування, особливо в контексті аналізу юридичної конструкції адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

Крім того, використання в якості суб'єкта відповідальності за корупційне правопорушення державних службовців (п.1 ст.4 Закону України «Про засади запобігання та протидії

корупції»), без урахування цілої низки обставин, неодноразово піддавалося критиці з боку вчених.

Використовуючи як підставу для класифікації так звані «власні критерії», що пов'язані насамперед з характеристикою державного службовця як особи, що безпосередньо здійснює державно-службові функції, О. Петришин [7, с.37], відзначає наступні градації державних службовців: залежно від характеру праці, коли їх поділяють на керівників, фахівців та технічних працівників або обслуговуючий персонал, та залежно від особливостей повноважень. Перша з них є досить традиційною для теорії державної служби і не викликає особливих заперечень. З іншого боку, оскільки категорія державних службовців об'єднує осіб з різноманітними за своїми конкретними особливостями щонайперше – за характером і обсягом імперативності повноважень, вони можуть бути розділені на: 1) державних службовців, що мають публічно-правовий статус (посадових осіб), і 2) державних службовців, що не мають публічно-правового статусу (непосадових осіб).

Зважаючи на викладене вище, і з урахуванням принципової нормативної неможливості чіткого визначення та відмежування суб'єктного складу корупційного правопорушення, одну з головних специфічних рис адміністративної відповідальності за такі правопорушення слід визначити наступним чином: *суб'єкт відповідальності за корупційні правопорушення* – це фізична особа, яка, як правило, досягла вісімнадцятирічного віку, і яка у відповідності з чинним законодавством виконує ряд специфічних функцій держави або місцевого самоврядування, прирівнюється до них, постійно або тимчасово виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські обов'язки у юридичних особах приватного права, або інші особи, у випадку надання ними визначеним вище особам неправомірної вигоди.

Враховуючи зазначене вище, пропонується розділити суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення на дві групи: а) носії

владних повноважень, які одержують незаконну вигоду у будь-яких формах (можновладці – *potestates*); б) особи, які надають вказану вище вигоду, в тому числі і посередники (прохачі сприяння – *asylum potentiam*).

З урахуванням викладеного, заслуговує на увагу аналіз положень, які стосуються адміністративної відповідальності посадових осіб, як найбільш розповсюдженої групи першої категорії суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

На думку С.В. Ващенко, адміністративна відповідальність посадових осіб, – це різновид юридичної відповідальності фізичних осіб за невиконання ними встановлених правил як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих осіб, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків, це негативна реакція держави в особі уповноважених нею органів чи посадових осіб на протиправну поведінку та нерозпорядливість осіб, які обіймають керівні посади в державних органах, інших державних службовців, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій у сфері державного управління [8, с.109].

Найбільш вдалою точкою зору щодо особливостей цього різновиду адміністративної відповідальності, на нашу думку, є позиція, у відповідності з якою до них слід віднести такі специфічні риси: а) до суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення, порівняно з іншими громадянами, застосовуються більш суворі санкції; б) вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків; в) безпосереднім порушником встановлених правил може бути не сама така особа, а інші, зокрема підлеглі їй особи; г) цей суб'єкт у більшості випадків відповідає не стільки за свої дії, скільки за нерозпорядливість; г) до адміністративної відповідальності, за недодержання встановлених правил та нерозпоряд-

ливість одночасно може бути притягнуто, при наявності встановленої вини, декілька посадових осіб; д) притягнення до адміністративної відповідальності не виключає застосування відносно винного дисциплінарних стягнень; е) у випадках, якщо посадові особи вчинюють проступки не пов'язані з виконанням службових обов'язків, то вони можуть нести адміністративну відповідальність як звичайні громадяни [3, с.42].

На думку С.В. Ващенко, до цього переліку слід додати також положення про те, що при здійсненні примусового виконання постанови про стягнення штрафу забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів за рахунок підприємств і організацій (ст.308 КпАП України [8, с.112].

До особливостей адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, на нашу думку, можна додати: а) введення сигнальних аспектів попередження вчинення діянь, що тягнуть адміністративну відповідальність за корупційні порушення (внесенням відомостей про таких суб'єктів до Єдиного державного реєстру осіб, що вчинили корупційні правопорушення); б) особливу підставу ініціації: юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією; особливості самого юридичного складу корупційних правопорушень; в) чітко виражені родовий (державний порядок і встановлений порядок управління) і безпосередній (нормальна діяльність осіб, які виконують функції держави) об'єкти посягання; г) формальний склад зазначених правопорушень; д) спеціальний суб'єкт (можливо-владці (див вище)); е) вина тільки у формі прямого умислу; ж) більш жорсткі, у порівнянні з іншими складами адміністративних правопорушень, санкції; з) існування поряд з адміністративною відповідальністю дисциплінарної (звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави), а також інших правових заборон (заборона балотування у депутати або на виборні посади, заборона займати посаду в державному апараті).

Підсумовуючи усе вищевказане, слід зазначити, що сучасний стан законодавчого врегулювання адміністративної відповідальності посадових осіб не може задовольнити з принципових позицій, що обумовлені нагальною потребою реформування як самої структури викладення правових норм, що передбачають адміністративну відповідальність цієї категорії осіб, в КпАП України, так і безпосередньо ст.14 цього кодексу, з точки зору приведення її у відповідність зі іншими правовими актами, що регулюють правовий статус посадових осіб, а також визначення меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Узагальнення Верховного Суду України судової практики розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» // Вісник Верховного суду України – 2009. – № 6.
2. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навчальний посібник / Гончарук С. Т. – К., 1995. – С. 19.
3. Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Конспект лекцій / Битяк Ю. П., Зуй В. В. – Харків: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. – 160 с.
4. Зейкан І. О. Поняття посадової особи в кримінальному законодавстві: порівняльний аналіз / Зейкан І. О. // Право України. – 2002. – № 3.– С. 119-120.
5. Круглов О. М. Про доцільність використання терміна «службова особа» / Круглов О. М. // Вісник Запорізьк. юрид. ін-ту. – 2001. – № 3. – С. 153–164.
6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг.

ред. В. Б. Аверянова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

7. Петришин О. В. Поняття посадової особи державного апарату / О. В. Петришин // Вісник Акад. правових наук України. – 2000. – № 2. – С. 36-44.

8. Ващенко С. В. Адміністративна відповідальність посадових осіб: особливості її застосування та проблеми вдосконалення в законодавстві України / Ващенко С. В. // Вісник ЗЮІ МВС України. – 2001. – № 2. – С. 109-117.

Алфьоров С. М. Особливості адміністративно-правової відповідальності за корупційні правопорушення / С. М. Алфьоров // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 9-14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11astzkr.pdf>

Розглянуто особливості адміністративно-правової відповідальності за корупційні правопорушення. Обґрунтовано необхідність приведення норм антикорупційного законодавства у відповідність з іншими правовими актами, що регулюють правовий статус посадових осіб.

Алферов С.Н. Особенности административно-правовой ответственности за коррупционные правонарушения

Рассмотрены особенности административно-правовой ответственности за коррупционные правонарушения. Обоснована необходимость приведения норм антикоррупционного законодательства в соответствие с другими правовыми актами, регулиющими правовой статус должностных лиц.

Alfyorov S.N. Features of Administrative Liability for Corruption Offenses

The features of the administrative liability for corruption offenses are considered. The necessity of bringing the standards of anti-corruption legislation in accordance with other legal acts regulating the legal status of public officials is reasoned.