

УДК 342.9

О.Л. МАЛІН, Одеський державний університет внутрішніх справ

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЧЛЕНІВ КОЛЕГІАЛЬНИХ ОРГАНІВ ЗА ПОРУШЕННЯ АТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: адміністративне правопорушення, корупція, колегіальний орган, рішення

За порушення прав і свобод людини, що пов'язані з виконанням своїх обов'язків, або діяльність всупереч або на шкоду державним інтересам, державні службовці та службовці місцевого самоврядування підлягають різним видам юридичної відповідальності. Особливе місце серед них має відповідальність за вчинення корупційних адміністративних правопорушень колегіальними органами.

Виявляючи корупційне правопорушення, посадові особи правоохоронних органів та суду часто зіштовхуються з проблемою невірної кваліфікації правопорушення при визначенні суб'єкта корупційного діяння. Так, відповідно до п.4 ст.6 Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», за неправомірне надання переваги фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків, зокрема, членами колегіальних органів. У результаті виникають питання з доказуванням вини осіб, які вчинили протиправне діяння. Наслідком цього є порушення прав особи, що веде до неправомірних притягнень до адміністративної відповідальності, та можливості уникнення від відповідальності осіб, які порушили встановлені законодавством спеціальні обмеження.

Не можна сказати, що проблематика правозастосовні функції держави та правоохоронної діяльності залишалася поза увагою вчених, про що свідчать наукові публікації В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, А.М. Волощука, С.В. Ківалова, С.О. Кузніченка, М.І. Мельника, Ю.І. Руснака, О.Ф. Скакун, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, Ю.М. Тодици, М.І. Хавронюка, Ю.С. Шемшученка, В.Ю. Шильника, але не слід стверджувати й того, що вона знайшла своє остаточне вирішення – проблема залишається і потребує радикального вирішення. Тому метою статті є визначення концептуальних шляхів вирішення проблем притягнення до відповідальності за вчинення корупційних адміністративних правопорушень колегіальними органами.

Відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років. Проблему передбачається розв'язати шляхом об'єднання зусиль центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, науково-дослідних установ та громадських (неурядових) організацій, спрямованих на реалізацію пріоритетних напрямів антикорупційної політики, що визначені Національною антикорупційною стратегією на 2011–2015 роки [1].

На сучасному етапі розвитку української правової науки дослідження інституту адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень пов'язаних з корупцією, з'ясування його суті, місця та ролі, як в системі адміністративного права, так і серед інших галузей права набуває особливого значення, оскільки це пов'язано з необхідністю реформування антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів та ефективним застосуванням антикорупційного законодавства органами державної влади і органами місцевого самоврядування. «Не можна модернізувати державу, не борючись із корупцією та не стараючись повернути»

ти авторитет права», – сказав в інтерв'ю польським засобам масової інформації Президент України В.Ф. Янукович [2].

Як бачимо, проблема корупції – одна з найбільш обговорюваних проблем української та зарубіжної політико-правової практики, тому суспільний інтерес до неї є постійним. За минулий рік в Україні у сфері протидії корупції зроблено досить багато – 07.04.2011 р. Верховна Рада України прийняла Закони України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» [3] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» [4], які набули чинності з 01.07.2011 р. Крім того, Президент України Указом від 21.10.2011 р. схвалив Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки [1], у відповідності до якої, Постановою Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 р. № 1240 «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки» впроваджується реалізація механізму зменшення рівня корупції в Україні [5].

Активізація антикорупційної діяльності в Україні виявляє практичних низку проблем та юридичних колізій. Одна з них, а саме проблема притягнення до адміністративної відповідальності членів колегіальних органів, на нашу думку, є вартою наукового аналізу у різних площинах.

Характеристика державного органу генетично пов'язана із розвитком історії держави і права. Вже у перших основних законах були встановлені основи функціонування державного механізму та його найважливіших складових.

До одних із перших джерел юридичної відповідальності колегіальних органів під час виконання ними владних функцій можна відносити Указ Петра I «Про владу і відповідальність Сенату» від 02.03.1711 р. [6, с.203].

Практика правозастосування минулих років в галузі боротьби з корупційними діяннями також ставила питання щодо проблем адміністративної відповідальності членів ко-

легіальних органів, які в складі цього органу вчинили корупційне діяння. Так, за Законом України «Про боротьбу з корупцією», який сьогодні втратив чинність, відповідно до пункту «г» ч.3 ст.5, визначалось як порушення заборон надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень [7]. А з липня 2011 р., у відповідності до п.4 ст.6 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні», визначені як порушення обмежень неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проєктів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків. Як бачимо, правове регулювання в сфері зазначених відносин дещо розширено, що викликає потребу пошуку нових механізмів притягнення членів колегіальних органів до відповідальності за вчинення корупційних адміністративних правопорушень.

Адміністративна відповідальність особичлена колегіального органу за вчинення протиправного діяння (неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проєктів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків), як і інші види юридичної відповідальності, виконує певні, притаманні їй функції, має відповідну мету та специфічні ознаки.

В адміністративній науці можна знайти приклади дослідження природи адміністративної відповідальності колективних суб'єктів. Наприклад, Д.М. Бахрах поділяє адміністративні норми права на три групи, які встановлюють адміністративну відповідальність:

- тільки індивідуальних суб'єктів (фізичних осіб);
- індивідуальних і колективних суб'єктів;
- тільки колективних суб'єктів [8, с.344].

На думку вченого, третю групу норм слід розглядати виключно як таких, що застосо-

вуються до юридичних осіб. Застосування адміністративної відповідальності до колегіальних утворень виходячи з ототожнення понять «колективні» і «колегіальні» суб'єкти, було би помилковим. На нашу думку, формулювання поняття «відповідальність колективних суб'єктів» виникло в науковому обороті на початку становлення новітніх економічних відносин, започаткованого демократичними перетвореннями в державах колишнього СРСР, і створенням соціальних умов розвитку інституту юридичної особи.

Так, Г.Н. Чеботарьов справедливо стверджує, що протиправний результат колегіальних рішень, утрудняє встановлення вини конкретних осіб [9]. Розділяючи його думку, Л.А. Морозова вважає про необхідність для колегіальних суб'єктів законодавчо закріпити відповідальність незалежно від суб'єктивного відношення до діяння, оскільки незаконне рішення, як правило торкається інтересів більшості населення [10].

Для того, щоб за Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» визнати дії (бездіяльність) протиправними і вважати їх складовими об'єктивної сторони правопорушення, за що передбачена адміністративна відповідальність, необхідно також, щоб цими діями були порушені суб'єктивні права фізичних чи юридичних осіб.

Залежно від порушених норм одна й та ж дія може бути протиправною через процедурні особливості діяльності колегіального органу, наприклад: відсутність кворуму під час засідання колегіального органу, чи недотримання (в окремих випадках) необхідної процедури оприлюднення проектів рішень тощо. Та ж дія може бути незаконною протиправною через особливості матеріальних норм права, наприклад: відсутність підстав (визначених нормами права) для прийняття рішення. В обох випадках прийняте рішення з позиції закону є протиправним. Однак для цього необхідна наявність наступних чинників – мета одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки або

пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб та надання незаконної переваги для себе чи іншій особі.

Коментуючи главу 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення, В.В. Галунько, О.О. Онищук та О.М. Єщук зазначають, що корупційні діяння вважаються закінченими з моменту порушення спеціальних обмежень і відповідальність за них настає незалежно від одержання особою матеріальних та нематеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [11]. Однак із таким твердженням погодитись не можна. Диспозиція частини 1 статті 6 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» містить заборону щодо використання службових повноважень (у тому числі неправомірно надавати перевагу фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків) з метою одержання неправомірної вигоди або у зв'язку з прийняттям обіцянки або пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб. Таким чином, наявність корупційної мети (вигоди) повинна бути обов'язковою складовою суб'єктивної сторони складу правопорушення, оскільки є її кваліфікуючою ознакою.

Пошуки нової правової моделі притягнення до відповідальності посадових осіб, що в складі колегіального органу порушили заборонені законом обмеження при підготовці проектів, виданні нормативно-правових актів та прийнятті рішень, затвердженні (погодженні) висновків, в публічно-правовому порядку, як зазначає В.Б. Авер'янов, говорить цілий ряд факторів:

По-перше, правопорушення пов'язане з корупцією, вчинене групою осіб в складі державного колегіального органу, приводить до непомірно більшої суспільної шкоди в порівнянні зі шкодою, яку може заподіяти одна посадова особа.

По-друге, суспільна шкода посилюється можливим організованим підходом що приз-

водить до порушення прав і свобод особи.

По-третє, специфіка (особливості діяльності) колегіальності (колегіального органу) дозволяє перекладати відповідальність за діяння з одних осіб на інших [12, с.542–569].

Парадокс ситуації полягає в тому, що при колегіальній системі прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень важко визначити суб'єкта, який нести відповідальність за незаконність прийнятих цих актів чи рішень, і неможливо коли по процедурі такі рішення приймаються шляхом багатого голосування.

Проблему встановлення осіб і притягнення їх до юридичної відповідальності за прийняття протиправних рішень колегіальними органами (на прикладі муніципальних колегіальних утворень в Російській Федерації) висвітлює С.Г. Соловйов. На його думку, колегіальний орган не може бути суб'єктом на який може бути покладена кримінально-правова чи адміністративно-правова відповідальність за наслідки незаконного правового акту чи за невиконання рішення судового органу, так як у відповідності з діючим як кримінально-правовим, так і адміністративно-правовим законодавством можлива тільки відповідальність конкретної фізичної чи посадової особи, а механізм відповідальності колегіального (муніципального) органу за прийняті рішення не передбачений [13].

Таким чином, відповідальність посадових осіб членів колегіальних органів публічної влади за надання незаконних переваг, у зв'язку з підготовкою проектів, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень, затвердженням (погодженням) висновків, 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 суспільних відносин.

Отже, ми бачимо, що врегулюванню проблем адміністративної відповідальності членів колегіальних органів (наділених публічними повноваженнями) на сьогодні не приділено достатньої уваги. Хоча сьогодні

важливим чинником стала активізація тенденцій реформування інституту адміністративної відповідальності в державі загалом та вдосконаленням антикорупційної адміністративно-деліктної практики зокрема, що викликає потребу пошуку нових механізмів притягнення членів колегіальних органів осіб до юридичної відповідальності за вчинення корупційних адміністративних правопорушень в межах діяльності органу, членами якого вони являються.

Вважаємо, що чітке визначення статусу приватних осіб у відносинах із органами публічної адміністрації шляхом справедливого правового регулювання адміністративної процедури з підготовки проектів, видання нормативно-правових актів та прийняття рішень, затвердження (погодженням) висновків, впровадження їх нових організаційних форм та стандартів якості здійснення адміністративних процедур, удосконалення механізму правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією є концептуальними напрямками вирішення зазначених питань.

ЛІТЕРАТУРА

1. Указ Президента України «Про національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки» : від 11.10.2011 р., № 1001/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011>
2. ТСН-новини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/yanukovich-pro-korupciyu-v-ukrayini-kogo-spiymayut-toy-bude-siditi.html>.
3. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції в Україні» : від 07.04.2011 р., № 3206–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-173>.
4. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо відповідальності за корупційні правопорушення» : від 07.04.2011 р., № 3206–VI [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3207-17>.

5. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки»: від 28.10.2011 р., № 1240 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1240-2011-%D0%BF>.

6. Брикнер А. Г. История Петра Великого : в 2 т. Т. 2 / А. Г. Брикнер. – М. : Терра, 1996. – 368 с.

7. Закон України «Про боротьбу з корупцією»: від 05.10.1995 р., № 356/95–ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80>.

8. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1996. – 355 с.

9. Чеботарев Г. Н. Соотношение конституционно-правовой и муниципально-правовой ответственности в системе местного самоуправления / Г. Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2002. – № 4

(36). – С. 37–41.

10. Морозова Л. А. Выступление на заседании круглого стола / Л. А. Морозова // Государство и право. – 2000. – № 3. – С. 28.

11. Галуцько В. В. Науковий коментар до Глави 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» КУпАП / В. В. Галуцько, О. О. Онищук, О. М. Єщук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.law-property.in.ua/laws-and-comments/74-naukovopraktychnyy-comment-some-provisions-of-law-on-the-principles-of-prevention-and-combating-corruption.html>.

12. Авер'янов В. Б. Виконавча влада та адміністративне право / В. Б. Авер'янов. – К. : Ін-юре, 2002. – 668 с.

13. Соловьев С. Г. Проблемные вопросы юридической ответственности Глав муниципальных образований / С. Г. Соловьев [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trinitas.ru/rus/doc/0215/004a/02154001.htm>.

Малін О. Л. Питання адміністративної відповідальності членів колегіальних органів за порушення антикорупційного законодавства / О. Л. Малін // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 340–344 [Електронний ресурс].

Викладено теоретичні та практичні концептуальні шляхи вирішення проблем адміністративної відповідальності за вчинення корупційних адміністративних правопорушень членами колегіальних органів.

Малін А.Л. Вопросы административной ответственности членов коллегиальных органов за нарушение антикоррупционного законодательства

Изложены теоретические и практические концептуальные пути решения проблем административной ответственности за совершение коррупционных административных правонарушений членами коллегиальных органов.

Malin A.L. The Questions of Administrative Liability of Members of Collegial Bodies for Violations of Anti-Corruption Legislation

The theoretical and practical conceptual solutions to problems of administrative liability for corruption-related administrative violations by members of collegial bodies are made.