

В.П. Чабан,

кандидат юридичних наук, доцент

ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ ЩОДО ПРИЙНЯТТЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

У статті розглядаються актуальні питання протидії корупції суб'єктів владних повноважень у сфері правозастосовної діяльності шляхом законодавчої регламентації їх діяльності та відповідальності перед законом.

Ключові слова: протидія корупції, індивідуальні адміністративні акти, адміністративний розсуд, органи публічної адміністрації.

В статье рассматриваются вопросы противодействия коррупции субъектов властных полномочий в сфере правоприменительной деятельности путем законодательной регламентации их деятельности и ответственности перед законом.

Ключевые слова: противодействие коррупции, индивидуальные административные акты, административное усмотрение, органы публичной администрации.

The issues of counteraction to the corruption of subjects of powers of authorities in the sphere of law-enforcement activities by a legislative regulation of their activity and legal liability are considered in the paper.

Keywords: corruption counteraction, individual administrative acts, administrative discretion, bodies of public administration.

Стаття 3 Конституції України [1] проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, адже саме права і свободи та гарантії їх захисту визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Адміністративне право стало інструментом обмеження вільного розсуду адміністрації, механізмом захисту громадянина перед адміністрацією [2, с. 224, 225].

Проблема адміністративного розсуду в діяльності органів публічної адміністрації залишається актуальною. Дискусія навколо неї, що була започаткована ще в кінці XIX – на початку XX ст., привертає увагу науковців у різних країнах світу і сьогодні.

У юридичній літературі проблемі нормативних актів приділялася значна увага. У роботах В.Б. Авер'янова [3], Н. Дубовицького [4], Д.А. Керімова [5], В.К. Колпакова [3], В.В. Копейчікова, І.В. Опришка, І.М. Пахомова, Ю.А. Тихомирова [6], В.П. Чабана [7] та низки інших науковців акти характеризуються як вторинне законодавство, що здійснює значний вплив на суспільні відносини з метою їх регулювання відповідно до публічних інтересів.

Питанням корупції в суспільстві, а також попередження і протидії корупції підготовлено ряд дисертаційних досліджень: “Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні” Гайдук В.В. [8], “Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння” Йосифович Д.І. [9], “Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ” Алфьоров С.М. [10], “Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) Заброда Д.Г. [11], “Кримінологічні та кри-

мінально правові проблеми протидії корупції Мельник М.І. [12] та інші. Підготовлено ряд навчальних посібників та монографій [13; 14]. У Національній академії внутрішніх справ та інших навчальних закладах юридичного спрямування викладаються окремі спецкурси щодо попередження та протидії корупції. Прийнято ряд нормативно правових актів щодо попередження і протидії адміністративним правопорушенням. Однак, не применшуючи ролі й значущості доробків цих науковців, зауважимо, що окремі аспекти зазначеної проблематики потребують підвищеної уваги, переосмислення й внесення уточнень.

Метою статті є розробка системи пропозицій щодо попередження корупційних проявів у правозастосовчій діяльності суб'єктів владних повноважень щодо сфери дискреційних повноважень. Відповідно до поставленої мети необхідно вирішити ряд дослідницьких завдань, а саме: встановлення відповідальності суб'єктів владних повноважень перед законом, скорочення дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень, регламентація обґрунтованості адміністративного розсуду й чіткого закріплення в законі.

У ч. 2 ст. 19 Конституції України [1] визначено, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

21 листопада 2002 р. прийнято Закон України “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” [15], що передбачає поетапне прийняття нормативно-правових актів України розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу, що є одним із чинників протидії корупції в Україні.

При цьому варто взяти до уваги слушне зауваження відомого французького вченого Г. Бребана про те, що навіть за формального існування дискреційного права свобода адміністрації обмежена законом не є повною та безконтрольною [2].

Важливо зазначити, що керівну роль у системі державно-правових актів відіграють закони. Закономірно, що політика держави визначається і закріплюється у правових формах у вигляді законів України. Оскільки закони мають вищу юридичну силу в системі нормативно-правових актів, то цілком закономірно, що саме вони регулюють найважливіші питання суспільного життя (ст. 92 Конституції України) [1]. Закони мають вищу юридичну силу порівняно з іншими державно-правовими актами (указами, постановами, рішеннями тощо).

Адміністративні нормативно-правові акти органів публічної адміністрації є важливою частиною правової системи і забезпечують її існування, вони уточнюють, деталізують і конкретизують положення законів.

Видання індивідуальних правових актів розглядається як провідна форма реалізації завдань, функцій та компетенції суб'єктів владних повноважень.

Сьогодні дискреційними повноваженнями наділено досить широке коло суб'єктів владних повноважень, що певною мірою пояснюється багатоманітністю і творчим характером їх публічно-управлінської діяльності. Так, дискреційні повноваження можуть стосуватися політичної, економічної, дипломатичної, воєнної сфери (закупівля озброєння, паливо-мастильних матеріалів, продовольства, речового забезпечення), проявлятися під час проходження державної служби.

Дискреційне повноваження – можливість реалізації адміністративного розсуду, коли не передбачено обов'язку суб'єкта владних повноважень узгоджувати (в будь-якій формі) свої рішення з будь-яким іншим суб'єктом (найчастіше визначаються як “права”).

В умовах сьогодення широка практика здійснення дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень нерідко породжує складні ситуації, у зв'язку з чим, виникає гостра потреба встановлення механізмів контролю за їх реалізацією, особливо коли вони стосуються прав і свобод громадян, гарантованих Конституцією і законами України. Адже суб'єкти владних повноважень своїми актами конкретизують права та свободи громадян, юридичних осіб і покладають на них певні обов'язки.

Дискреційні повноваження реалізуються, коли суб'єкти владних повноважень уповноважені приймати рішення щодо реалізації права, відмови в наданні такого права чи інших правил. Реалізуючи дискреційні повноваження шляхом адміністративного правозастосування, суб'єкт владних повноважень обґрунтовує (юридично, економічно, екологічно, соціально тощо) прийняте ним рішення.

Адміністративний правовий акт – це акт, що прийнятий суб'єктом владних повноважень відповідно до конкретної ситуації в межах законів і на їх виконання.

Ознаками адміністративних індивідуальних актів (*рішень*) суб'єктів владних повноважень є:

1) індивідуальний характер, який виявляється в тому, що він вирішує цілком визначене та конкретне питання; в ньому вказується конкретний адресат, який повинен дотримуватися вміщеного в акті припису;

2) державно-владний характер, обов'язковий для всіх, кому адресований; виконання рішення гарантується, а у разі необхідності забезпечується примусовою силою держави;

3) видання в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу чи садової особи – суб'єкта застосування норми адміністративного права. У цьому випадку згода іншої сторони на це не потрібна, приклад, притягнення особи до адміністративної відповідальності тощо;

4) *адміністративність*, тобто адміністративний нормативно-правовий акт приймається шляхом одноосібного волевиявлення уповноваженого суб'єкта здебільшого єдиноначального органу;

5) виникнення, зміна, припинення адміністративних правовідносин, тобто юридичний факт.

Закони України досить часто визначають мету, завдання, функції та компетенцію суб'єктів владних повноважень, також питання, задля реалізації яких публічних інтересів вони зобов'язані функціонувати. У певних випадках зазначається, хто вирішує це питання, однак не регламентується зміст прийнятого правового акта, або визначають це в дуже абстрактній формі, надаючи суб'єкту владних повноважень можливість самому вирішувати, чи є в тому чи іншому конкретному випадку обставини, за наявності яких можна вчинити передбачені нормою дії, тобто діяти на свій розсуд.

Таким чином, виходячи з аналізу законодавства України, спробуємо проаналізувати адміністративний розсуд як один із чинників попередження корупції.

Адміністративний розсуд є тоді, коли правовий припис (норма), не встановлюючи конкретного варіанту дій, наділяє суб'єкта владних повноважень певним ступенем свободи у вирішенні конкретної справи і прийнятті відповідного рішення [7].

Правова форма публічного управління містить в собі значну кількість оціночних категорій, кожен припис містить частку вільного розсуду. Це проявляється в частому використанні в законах таких виразів, як “визначає”, “забезпечує”, “запобігає”, “здійснює”, “розробляє”, “поважні причини”, “в разі необхідності”, “виходячи з потреб”, “у зв'язку з обставинами” і т. і.), що дозволяє (зобов'язує)

суб'єкта владних повноважень діяти на свій розсуд в межах закону і на виконання закону.

Адміністративний розсуд є тоді, коли норма права уповноважує суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд при реалізації наданих йому повноважень. Йдеться про повноваження суб'єктів владних повноважень з надання громадянам певних суб'єктивних прав. Наприклад, законодавець у п. 9 "б" ст. 32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [19] уповноважує суб'єктів владних повноважень надавати неповнолітнім, студентам, пенсіонерам права на безкоштовне і пільгове користування об'єктами культури і спорту. Вони також уповноважені встановлювати громадянам пільги в оплаті за утримання дітей у школах-інтернатах, за харчування дітей-сиріт у школах, надавати допомогу певним категоріям громадян.

У перелічених ситуаціях настання зазначених правових наслідків не пов'язується з конкретними умовами, чітко визначеними правовою нормою.

Адміністративний розсуд є вольовим, це означає, що уповноважений суб'єкт проявляє одностороннє волевиявлення. Воля регулює поведінку людей, направляє їх діяльність у бік поставленої мети.

Вольові дії особи проявляються у виборі як мети діяльності, так і способів її досягнення. Іноді суб'єкт владних повноважень, що наділений дискреційними повноваженнями, проводить вибір рішення з декількох можливих. На вибір поведінки особи впливають багато факторів:

- характер потреб та інтересів;
- інтелектуальний рівень;
- світогляд та ідеали;
- ступінь осмислення нею дійсності.

Отже, воля особи визначається об'єктивними факторами – економічними умовами життя суспільства, що відображаються у свідомості людей у вигляді ідеальних сил [7].

Попередження корупції полягає в чіткому вираженні реалізації права на інформацію про нові закони й адміністративні нормативно-правові акти – одне із загально визнаних міжнародним співтовариством прав людини.

Корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей.

Неправомірна вигода – грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги матеріального або нематеріального характеру, що їх обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, без законних на те підстав.

У ст. 65 Закону України "Про запобігання корупції" [20] зазначається, що незаконні нормативно-правові акти, рішення, що прийняті внаслідок вчинення корупційного правопорушення, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою зацікавленої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, органу місцевого самоврядування. Динамічний характер виконавчо-розпорядчої діяльності органів публічної адміністрації вимагає ширшого

простору в правовому регулюванні дозволеної поведінки і можливих варіантів вирішення, а також настання юридичних наслідків [3].

У цих нормах приписи держави не конкретизовані, а мають оціночний характер.

Таким чином, адміністративний розсуд суб'єктів владних повноважень – це надане їм право самостійного вибору варіанту поведінки, рішення чи передбачуваного наслідку правової норми; найбільш виразно виявляється через інститут дискреційного повноваження.

Зменшення ризику корупційних проявів у сфері дискреційних повноважень органів публічної адміністрації (посадових осіб) можливе за реалізації певних умов.

1. Суб'єкти владних повноважень відповідальні перед законом. Для надійного та ефективного забезпечення захисту прав і свобод громадян, зміцнення правової держави та попередження корупції не повинно бути жодних обмежень для контролю (громадського, міжнародного) за реалізацією суб'єктом владних повноважень дискреційних повноважень.

2. Регламентація компетенції кожного органу публічної адміністрації (суб'єкта владних повноважень) щодо ступеня обґрунтованої необхідності адміністративного розсуду в їх діяльності і чіткого закріплення в законі.

3. Реалізуючи дискреційні повноваження шляхом адміністративного правозастосування, суб'єкт владних повноважень обґрунтовує (юридично, економічно, екологічно, соціально, антикорупційно тощо) прийняте ним рішення.

4. Розробка і впровадження науково обґрунтованих типових структур адміністративних правових актів суб'єктів владних повноважень шляхом прийняття спеціального закону.

5. Виходячи з викладеного, доцільно визначитись, що вся могутність держави спрямовується на забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина. Адресати адміністративних правових актів, прийнятих на основі адміністративного розсуду, мають право на справедливе адресоване їм рішення, що відповідає Конституції України, міжнародним договорам, ратифікованим Верховною Радою України, законам України, а також закріпленим у них принципам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Административное право зарубежных стран : учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М.А. Шматовой. – М. : Спартак, 2003. – 464с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс. Загальна частина / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
4. Дубовицкий Н. Административное усмотрение в советском государственном управлении / Н. Дубовицкий // Советское государство и право. – 1980. – № 9. – С. 121–125.
5. Керимов Д.А. Законодательная техника : научно-методическое учебное пособие / Д.А. Керимов. – М. : Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М, 1998. – 127 с.
6. Правовые акты : учебно-практическое и справочное пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М. : 1999. – 381 с.
7. Чабан В.П. Адміністративний розсуд у діяльності органів публічної адміністрації / В.П. Чабан, О.К. Волох // Науковий вісник КНУВС. – 2009. – № 3. – С. 29–34.
8. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.07 / А.В. Гайдук. – К., 2006. – 194 с.
9. Йосифович Д.І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння : дис. ... кан. юрид. наук : 12.00.07 / Д.І. Йосифович. – Львів, 2009. – 235 с.
10. Алфьоров С.М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 / С.М. Алфьоров. – Х., 2011. – 403 с.

11. *Заброда Д.Г.* Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... кан. юрид. наук: 12.00.07 / Д.Г. Забрда. – К., 2005. – 233 с.
12. *Мельник М.І.* Корупція : сутність, поняття, заходи протидії : монографія / М.І. Мельник. – К. : Атіка, 2001. – 304 с.
13. *Гвоздецький В.Д.* Організаційно-правові засади запобігання і протидії корупції в Україні : монографія / В.Д. Гвоздецький. – К. : МП “Леся”, 2011. – 592 с.
14. Оцінювання рівня корупції : засади української моделі : науково-практичний посібник / О.Сверстюк, І.М. Осика, О.В. Волянська, М.Ю. Огай. – К. : Атіка, 2011. – 116 с.
15. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2002. – № 48. – Ст. 36.
16. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 13. – Ст. 222.
17. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – № 22. – Ст. 816.
18. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 12. – Ст. 193.
19. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.
20. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

Отримано 18.02.2015