

*Грянка Григорій Володимирович* –  
здобувач кафедри адміністративного права і  
процесу Київського національного  
університету внутрішніх справ

## **Поняття та класифікація адміністративно-правових заходів протидії корупції**

*У статті розкрито поняття та класифікацію адміністративно-правових заходів протидії корупції, які включають в себе заходи адміністративного попередження, адміністративного припинення та адміністративну відповідальність за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, та організаційно-правові заходи боротьби з нею.*

**Ключові слова:** адміністративний, примус, процесуальний, попередження, припинення, заходи, відповідальність, корупція.

Успішна боротьба з корупцією неможлива без посилення адміністративно-правових заходів, пов'язаних з адміністративною відповідальністю за корупційні діяння, без активізації роботи правоохоронних органів зі своєчасного виявлення правопорушень та покарання за них.

Але перед тим, як розглядати заходи боротьби з корупцією необхідно зупинитися на термінологічному аспекті поняття “боротьба з корупцією”. На жаль, на сьогодні серед науковців, які займаються вивченням корупції, не існує єдиної точки зору щодо термінологічного визначення діяльності, спрямованої проти корупції. Таку діяльність називають “боротьбою з корупцією”, “контролем над корупцією”, “протидією корупції”, “наступом на корупцію”, “запобіганням (попередженням) корупції” тощо [1, с. 22].

При цьому М.І. Мельник веде мову про те, що досить часто терміном “боротьба з корупцією” не охоплюються профілактичні заходи антикорупційного характеру. Автор також відмежовує всі інші термінологічні визначення поняття діяльності по боротьбі з корупцією, відстоюючи думку, що протидія корупції є найбільш точним, порівняно з іншими, терміном [1, с. 22].

На підтвердження своєї думки, автор наводить етимологічне визначення понять “боротьба” та “протидія” зі словника української мови. У кінцевому результаті боротьба повинна призвести або до поразки, або до перемоги, а протидія спрямована проти чогось і не передбачає як результат обов'язкової перемоги чи поразки. При цьому автор говорить, що знищення корупції неможливе.

Аналізуючи вищенаведену думку, слід погодитися з тим, що знищення корупції як явища на даному етапі розвитку неможливе. Розглядаючи чинне законодавство України, слід відзначити, що в усіх нормативно-правових актах вживається поняття боротьба з корупцією, а не протидія. І, на нашу думку, це є правильним, оскільки будь-яка діяльність щодо подолання негативного явища повинна мати на меті усунення такого явища, а не зменшення його проявів.

Тому вважається за доцільне вести мову саме про боротьбу з корупцією, а не протидію.

Як і будь-яка діяльність, боротьба з корупцією забезпечується через використання відповідного методу. Так, в теорії права під методом розуміється сукупність прийомів та засобів (заходів), за допомогою яких втілюються в життя певні цілі [2, с. 47]. Тобто метод – це спосіб впливу керуючого суб'єкта на поведінку керованого об'єкта [3, с. 86].

У науковій літературі існують два протилежні погляди, що стосуються застосування того чи іншого методу боротьби з корупцією.

Прихильники першої позиції стверджують, що боротися з корупцією необхідно, перш за все, через втілення в життя економічних і соціальних реформ, тобто створити умови, за яких особи, які є потенційними корупціонерами, стримуються від учинення діянь через те, що вони більш зацікавлені не вчиняти протиправне діяння, ніж вчиняти його, оскільки розмір благ, які вони можуть отримати, є значно меншим, ніж те, що вони отримують від держави за виконання покладених на них завдань.

Так, наприклад, В.М. Гаращук пропонує боротися з корупцією шляхом усунення основних умов, що породжують корупцію.

При цьому до основних умов він відносить:

- низький рівень життя державних службовців та осіб, котрі уповноважені на виконання функцій держави;
- низьку заробітну плату та довгострокові затримки в її одержанні;
- високі ціни на товари та послуги, що наближаються до світових, а нерідко й перевищують їх;
- бездумну конфіскаційну податкову політику держави, за якої виробнику легше “купити” чиновника та приховати з його допомогою прибутки, аніж платити податки та ін. [4, с. 124].

Дещо схожої думки дотримується О. Пасхавер. Він зазначає, що успішна боротьба з системною корупцією в Україні передбачає спочатку реалізацію фундаментальних економічних і політичних заходів цієї боротьби, а потім розгортання всього арсеналу антикорупційних технічних засобів. Зворотна послідовність є не лише малоефективною, а й небезпечною соціально та політично [5, с. 17]. Разом з тим, автор відзначає, що звуження функцій державної машини і контроль суспільства за її розвитком є двома фундаментальними передумовами зменшення ролі корупції як системи. При цьому третьою фундаментальною передумовою, на думку автора, є зростання національного багатства і, як наслідок, зростання і пристойний рівень доходів державного службовця [6, с. 2]. Тобто, з трьох передумов зменшення корупції в Україні дві можуть бути втілені в життя через запровадження адміністративних заходів боротьби з нею.

Дійсно, найбільш результативним шляхом боротьби з корупцією є усунення передумов і причин, що сприяють її появі та процвітанню, основними з яких є економічні, позбавитися яких швидко та ефективно неможливо. Для цього потрібні серйозні економічні, політичні та інші реформи, що потребують значного часу та витрат. У той же час це не виключає можливості застосування у боротьбі з корупцією й адміністративних (вольових) методів, що не потребують значних витрат.

Економічний метод повинен втілюватися в життя через запровадження в Україні економічних, соціальних та інших заходів стимулюючого характеру, що потребують значного часу та фінансових витрат. Але в державі склалася така ситуація, коли необхідно зупинити подальше поширення корупції, оскільки ступінь ураження державного апарату корупцією загрожує існуванню демократичного устрою в державі. Тому, саме через застосування адміністративного методу, в розумінні його як методу публічного управління, можливе зупинення темпів росту корупції.

На відміну від економічного методу, адміністративний повинен втілюватися в життя через застосування адміністративних (примусових) заходів, які часто мають обмежувальний та репресивний характер, при цьому його реалізація не потребує значних витрат як часу, так і фінансових ресурсів.

Саме через те, що адміністративний метод боротьби з корупцією знаходить своє практичне втілення через конкретні адміністративно-правові заходи, можна стверджувати, що останні виражають примусову волю держави.

Під адміністративними заходами боротьби з корупцією пропонується розуміти урегульовані нормами права взаємопов'язані між собою дії компетентних органів держави та їх посадових осіб, за допомогою яких забезпечується боротьба з корупцією, та які носять владно-розпорядчий характер. Розглядаючи дане питання, слід зауважити, що поняття адміністративних заходів боротьби з корупцією, наведене вище, не є тотожне поняттю заходів адміністративного примусу, а включає в себе останнє.

Взагалі в теорії права виділяють чотири види заходів юридичного (правового) примусу:

- 1) матеріального (цивільно-правового) примусу;
- 2) дисциплінарного примусу;
- 3) адміністративного примусу;
- 4) кримінального примусу.

Адміністративний примус є самостійним різновидом правового примусу. При цьому адміністративний примус відіграє важливу роль в охороні правопорядку, включає в себе велику кількість заходів виявлення та припинення вчинення протиправних дій, заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності та усунення шкідливих наслідків. Використання адміністративного примусу обумовлено: по-перше, необхідністю в установлених законом випадках покарати правопорушника; по-друге, необхідністю припиняти, по-третє, попереджувати вчинення правопорушень.

Як і будь-яка діяльність, застосування заходів адміністративного примусу має свою певну мету. Метою застосування заходів адміністративного примусу в цілому є захист суспільства від правопорушень, тобто “захист суспільних відносин, які охороняються законом” [7, с. 90].

Дослідження інституту адміністративного примусу науковцями має тривалу історію. Проте, одностайності у поглядах щодо багатьох проблем, пов'язаних з адміністративним примусом, досі немає. Перш за все, йдеться про складові та зміст самого поняття адміністративного примусу. Розмаїття підходів пояснюється низкою об'єктивних чинників, на деякі з них вже зверталася увага в юридичній літературі.

По-перше, відсутнє нормативне визначення адміністративного примусу [8, с. 10]. Хоча в історії вітчизняного адміністративного права радянської доби мала місце спроба якщо не дати визначення адміністративного примусу, то хоча б окреслити на законодавчому рівні його види. Йдеться про Адміністративний кодекс УРСР 1927 р., IV розділ якого мав назву “Інші адміністративно-примусові заходи” і регламентував здійснення обшуку, вилучення зброї, особисте затримання, реквізицію, конфіскацію тощо [9, с. 159]. Пропозиції щодо необхідності нормативного визначення терміну “адміністративний примус” висували і сучасні вітчизняні дослідники. Зокрема, вважають за доцільне прийняття єдиного нормативного акту “Про адміністративний примус у діяльності державних органів” або “Про заходи адміністративного примусу, які застосовуються для забезпечення громадського порядку в Україні”, в яких пропонується дати визначення поняття, ознак та засад застосування адміністративного примусу [10, с. 134].

По-друге, заходи адміністративного примусу становлять найчисельнішу групу серед заходів державного примусу. Це пов'язано з тим, що за їх допомогою

здійснюється охорона найрізноманітніших суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління [9, с. 46]. Більше того, як цілком слушно зазначає А.Т. Комзюк, за їх допомогою охороняються відносини, врегульовані нормами багатьох галузей, [8, с. 10] (тобто не тільки нормами адміністративного права). Саме таке місце адміністративного примусу в системі заходів державного примусу, на наш погляд, дозволило Т.О. Коломoeць дійти висновку про особливий статус адміністративного примусу (в якості складової публічно-правового примусу), як такого, що найбільш повно відтворює організаційно-владний потенціал держави [10, с. 93].

Як уже зазначалося, нині відсутнє нормативне визначення терміну “адміністративний примус”. У науковій літературі зустрічаються його чисельні тлумачення. Наприклад, в теорії адміністративного права під адміністративним примусом розуміється особливий вид державного примусу, що полягає у застосуванні суб’єктами функціональної влади встановлених нормами адміністративного права примусових заходів у зв’язку з їх неправомірними діями.

Р.А. Калюжний, В.О. Терещук, В.К. Шкарупа визначають адміністративний примус як засіб забезпечення і охорони правопорядку у сфері державного управління, який виконує каральну роль і полягає у психічному, матеріальному або фізичному впливі на свідомість і поведінку людей [11, с. 90].

С.В. Ківалов дає таке визначення адміністративного примусу: “Адміністративний примус – вид державного примусу, який застосовується правомочними державними органами (посадовими особами) з метою попередження та припинення адміністративного проступку, а також забезпечення притягнення винного до адміністративної відповідальності” [12, с. 221].

І.В. Мельник розуміє під адміністративним примусом застосування органами державного управління (а також судами, суддями), а у випадках делегування відповідних державно-владних повноважень – громадськими організаціями встановлених законом заходів, що полягають у спонуканні до виконання громадянами, посадовими особами юридичних обов’язків з метою припинення протиправних дій, притягнення до відповідальності за адміністративні проступки або в ім’я забезпечення громадської безпеки [13, с. 9].

Т.О. Коломoeць у роботі “Класифікація заходів адміністративно-правового примусу” дає таке комплексне визначення: “Адміністративно-правовий примус – це один із основних методів державного управління, який полягає в застосуванні уповноваженими на те органами виконавчої влади, контрольно-наглядовими органами (а в деяких, чітко визначених законодавством випадках, – і громадськими об’єднаннями (наприклад, щодо охорони громадського порядку та державного кордону)) у передбачених нормами права (переважно адміністративного права, хоча точніше було б сказати публічного права) випадках комплексу примусових заходів психічного та фізичного впливу на поведінку й свідомість осіб з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, недопущення, припинення правопорушень, притягнення винних осіб до відповідальності, а також запобігання наслідкам надзвичайних подій та їх локалізації” [14, с. 134].

Дана класифікація цілком логічна, оскільки спочатку застосовуються заходи попередження, потім заходи припинення правопорушень і, лише коли вони не досягли своєї мети й особа вчиняє адміністративний проступок, до неї можна буде застосувати адміністративне стягнення. При цьому варто пам’ятати, що будь-яка класифікація є умовною і не має відображення в нормативно-правових актах.

Переважає більшість учених-юристів і сьогодні дотримується традиційної трьохчленної (рідко чотирьохчленної) класифікації заходів адміністративного примусу. Наприклад Ю. Битяк, В. Богуцький, В. Гаращук виділяють заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні), заходи

припинення правопорушень, адміністративні стягнення [15, с. 164]. В. Колпаков та О. Кузьменко виділяють заходи адміністративного попередження, запобіжні адміністративні заходи і заходи відповідальності за порушення нормативно-правових положень, установлень [16, с. 192], що обумовлено, на думку авторів, тим, що у правовій літературі до останньої групи найчастіше включаються тільки адміністративні стягнення, уникаючи застосування адміністративно-примусових заходів впливу, які не належать до адміністративних стягнень (ст. 241 КУпАП) [16, с. 195]. Пропозиція В. Колпакова та О. Кузьменко не позбавлена сенсу і її раціональні аспекти можуть бути використані при класифікації заходів адміністративного примусу у публічному праві України.

В.М. Марчук та Л.В. Ніколаєва заходи примусового характеру під кутом зору їх зв'язку з правопорушенням та юридичною відповідальністю класифікують за такими групами:

- 1) замінюючі юридичну відповідальність (еквівалентні заходи);
- 2) упереджуючі правопорушення;
- 3) припиняючі правопорушення;
- 4) забезпечуючі можливість юридичної відповідальності та досягнення її цілей;
- 5) не обов'язково пов'язані з правопорушенням;
- 6) не пов'язані з правопорушенням [17, с. 40].

Дана класифікація, на думку авторів, притаманна усім видам заходів юридичного примусу, в тому числі й адміністративного.

На нашу думку, автори вищенаведеної класифікації мають рацію, оскільки, наприклад, притягуючи до відповідальності особу, яка вчинила корупційне правопорушення, може бути вирішено питання про відшкодування збитків, заподіяних державі, підприємству, установі, організації незаконним використанням приміщень, засобів транспорту і зв'язку, іншого державного майна або коштів на загальних підставах і умовах матеріальної відповідальності працівників та військовослужбовців [18].

Натомість, не дивлячись на множинність класифікацій заходів адміністративного примусу, можна стверджувати, що вони зводяться до практичних дій компетентних органів по боротьбі з корупцією (виявлення правопорушення, накладення адміністративного стягнення тощо), в той час як адміністративно-правові заходи боротьби включають в себе будь-які заходи примусового характеру, що носять підзаконний характер (наприклад видання підзаконних нормативно-правових актів органами публічної адміністрації).

Тому до адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією в Україні входитимуть будь-які дії державних органів та їх посадових осіб по боротьбі з корупцією, які носять владно-розпорядчий характер та здійснюються на виконання законів.

Виходячи з наведеного, всі адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією можна поділити на дві групи:

- 1) заходи адміністративного примусу, що включають в себе: заходи адміністративного попередження; заходи адміністративного припинення та адміністративну відповідальність за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією;
- 2) організаційно-правові заходи боротьби з корупцією.

Слід зазначити, що в правовій літературі існує думка про існування адміністративно-правових засобів (способів) боротьби з корупцією. При цьому під адміністративно-правовими засобами боротьби з корупцією розуміються урегульовані нормами адміністративного права (а в деяких випадках і нормами інших галузей права) взаємопов'язані між собою дії компетентних органів та їх посадових осіб, за допомогою яких забезпечується її попередження та припинення.

### **Список використаних джерел**

1. Мельник М.І. Протидія корупції: поняття, мета, напрями // Право України. – 2002. – № 4. – С. 22–26.
2. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М., 1998. – 798 с.
3. Коваль Л. Адміністративне право України: Курс лекцій. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
4. Гаращук В.М. Стратегія і тактика боротьби з корупцією. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Міністерство юстиції України. Підготовчі матеріали. Координатор-центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. – К., 1997. – 245 с.
5. Пасхавер О. Антикорупційна спрямованість економічних та політичних реформ. Концепція боротьби з корупцією в Україні. Міністерство юстиції України. Підготовчі матеріали. Координатор-центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. – К., 1997. – 245 с.
6. Пасхавер О. Антикорупційний аспект економічних та політичних реформ. Матеріали Першого національного симпозіуму “На шляху до доброчесності”. – К., 28–29 листопада 1997 р. – 167 с.
7. Севрюгин В.Е. Понятие правонарушения (проступка) по административному законодательству. Учебное пособие. – М., 1988. – 286 с.
8. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: Дис.... д-ра юрид. наук Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2002 – 336 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2004. – 584 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус в публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації / Запорізький держ. ун-т. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 188 с.
11. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук О.В., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Посібник для підготовки до іспитів. – К.: Вид. Поливода А.В., 2001. – 144 с.
12. Адміністративне право України: Підручник. / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 920 с.
13. Мельник І.В. Застосування заходів адміністративного примусу в умовах розбудови правової держави. К., 2004. – 182 с.
14. Коломоєць Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу // Право України. – 2003. – № 2, – С. 105–111.
15. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком, Інтер, 2006. – 544 с.
16. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
17. Марчук В.М., Ніколаєва Л.В. Правомірна поведінка, правопорушення та юридична відповідальність. Конспект лекцій з курсу “Основи права”. Частина II. – К., 1996. – 212 с.
18. Закон України “Про боротьбу з корупцією” від 05.10.1995 № 356-95-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1995. – № 34. – Ст. 266.

*В статье раскрыто понятие и классификацию административно-правовых мер противодействия коррупции, которые включают в себя меры административного предупреждения, меры административного пресечения и административную ответственность за совершение коррупционных действий и иных правонарушений, связанных с коррупцией, и организационно-правовые меры борьбы с ней.*

*In the article is examined the conception and the classification of administrative-legal measures of the counteracting corruption which involve the measures of administrative warning, the measures of*

*administrative suppression and administrative responsibility for commission of corruption's actions and other offences connected with corruption and organizational-legal measures of combating corruption.*

*Стаття надійшла до редакції журналу 23 березня 2009 року.*

© Г.В. Грянка , 2009