

5. Интервью Генерального секретаря Организации за демократию и экономическое развитие (ГУАМ) В. Чечелавши // <http://www.milaz.info/ru/news.php?id=17957>; Day.Azh <http://www1.day.az/print/news/economy/100223.html>

6. Интервью министра иностранных дел Грузии Григолом Катамадзе // <http://www.svobodanews.ru//content/transcript/398902.html>

7. Копійка В. В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна. – К.: Юридична думка, 2005. – 448 с.

8. Между ЕС и Азербайджаном сложилось тесное сотрудничество в области энергетики // <http://www.caspenenergy.com/index.shtml?>

9. Молдован А. А. Активизация экономического сотрудничества в рамках ГУАМ как инструмент реализации стратегических интересов стран-членов в регионе // http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pips/2009_1/287.pdf

10. Норлинг Н., Нилссон Н. ЕС–ГУАМ: вовлеченность или отчужденность / Центральная Азия и Кавказ. – 2008. – № 3–4 (57–50).

Народний депутат України як суб'єкт адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення



Ірина СЛОВСЬКА,
кандидат юридичних наук, доцент
Чернівецького навчального центру
Національного університету
«Одеська юридична академія»

Парламентарії як представники єдиного органу законодавчої влади мають бути носіями моральної культури, гідними виразниками інтересів та потреб населення. Юридична відповідальність народних депутатів є одним із засобів забезпечення стабільності в діяльності парламенту, покликаною підготувати досконалу законодавчу базу реформування українського суспільства й держави відповідно до загальноновизнаних принципів конституціоналізму. В умовах проведення парламентської реформи (як складової політичної реформи) інститут відповідальності, й адміністративна відповідальність зокрема, потребують наукового переосмислення в контексті поточних державотворчих процесів.

Конституційно-правовий статус народного депутата України досліджували багато вчених-конституціоналістів. Згадаємо лише науковців, праці яких використані при написанні поданого дослідження: Н. Григорук [1], В. Журавський, Ю. Тодика [2], О. Радченко [3], О. Фрицький [4], Ю. Шемшученко [5, 6]. Незважаючи на наявність значних теоретичних доробок із зазначеної проблематики, питання адміністративної відповідальності народних обранців за вчинення корупційних діянь залишилися поза увагою авторів або були недостатньо висвітлені. Крім того, процес внесення змін і доповнень до чинного законодавства, що регламентує проблематику правового статусу парламентарія, боротьби з корупцією та поява нових рішень Конституційного Суду зумовлюють необхідність постійного системного аналізу юридичної відповідальності (в т. ч. адміністративної) народного депутата України.

Метою запропонованого дослідження є висвітлення проблем адміністративної відповідальності парламентарія України за вчинення корупційних діянь. Подальший розвиток конституційної теорії статусу народного депутата неможливий без урахування нових явищ і процесів, характерних для сучасної практики українського парламентаризму.

Народний депутат – представник українського народу у Верховній Раді, уповноважений ним реалізовувати положення Конституції та закони нашої держави [6, с. 50; 2, с. 361; 5, с. 344]. У своїй діяльності він зобов'язаний дотримуватися загальноновизнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватися від дій, заяв і вчинків, що компрометують його самого, виборців та парламент [4, с. 348].

Згідно з п. «в» ч. 1 ст. 2 чинного Закону «Про боротьбу з корупцією» народні депутати є суб'єктами корупційних діянь. Під корупцією розуміють діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямовану на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Корупційними діяннями є: а) незаконне одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (справжньої) вартості; б) одержання кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням при цьому пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством (частини 1–2 ст. 1 закону).

Народний депутат не має права: а) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; б) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому працює, виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики); в) входити самостійно, через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність; г) відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачено правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію; г) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам законодавства, що регулює питання закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти (ч. 1 ст. 5).

Народний депутат також не має права неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, в діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними повноважень; надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи рішень (пункти «б», «г» ч. 3 ст. 5).

Вчинення парламентарієм корупційних діянь, порушення будь-якого із названих обмежень чи вимог щодо декларування доходів (неподання чи подання неповних або неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру), неподання або невчасне подання відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку (ст. 9), вчинення інших корупційних правопорушень є підставою для адміністративних стягнень у вигляді штрафів [7].

У дисертаційному дослідженні О. Радченко робить висновок, що Закон України «Про боротьбу з корупцією» досить чітко визначає межі адміністративної відповідальності народного депутата за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією [3, с. 141]. Цей нормативний акт вперше детально визначив поняття корупції та корупційних діянь, суб'єктів їх вчинення й розмір штрафних санкцій.

Враховуючи еволюцію суспільно-правових відносин із часу ухвалення в 1995 році Закону «Про боротьбу з корупцією», назріла потреба в істотному вдосконаленні антикорупційного законодавства.

Закон «Про засади запобігання та протидії корупції», який набере чинності з 1 січня 2011 року, посилює юридичну відповідальність народних депутатів. Так, під розширене визначення підпадатиме також обіцянка, пропо-

зиція чи надання неправомірної вигоди особі, що уповноважена на виконання функцій держави, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей (абз. 5 ч. 1 ст. 1). У законі містяться нові положення, зокрема «конфлікт інтересів», «неправомірна вигода», «кодекси поведінки», «антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів».

Окрім того, суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення можуть бути помічники-консультанти народних депутатів України (п. г ч. 2 ст. 2 закону). Розширено перелік суб'єктів реалізації заходів щодо запобігання та протидії корупції. Зокрема, визначені напрями діяльності в цій сфері Президента України, парламенту, Кабінету Міністрів, органів прокуратури. Так, Верховна Рада здійснюватиме формування державної антикорупційної політики та стратегії (абз. 2 ч. 3 ст. 3 закону) [8].

Відповідно до Закону «Про боротьбу з корупцією» за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних із корупцією, народні депутати несуть лише адміністративну відповідальність (ч. 1 ст. 3) [7]. У новому Законі «Про засади запобігання та протидії корупції» передбачено, що парламентарії можуть бути притягнуті до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [8]. Таким чином підкреслюється суспільна небезпека корупційних діянь і як наслідок посилені заходи державного впливу до правопорушника, адже перелік видів юридичної відповідальності починається саме з кримінальної.

Логічним продовженням цього нормативного акта є Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», який доповнює Кодекс України про адміністративні правопорушення новими положеннями. Зокрема, після ч. 2 ст. 38 КУпАП вводиться частина такого змісту: «Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення», що істотно збільшує строки притягнення до такого виду відповідальності. Крім того, КУпАП доповнено главою 15-Б, яка присвячена корупційним адміністративним правопорушенням (одержання неправомірної вигоди, підкуп, незаконне сприяння фізичним або юридичним особам, порушення обмежень щодо заняття підприємницькою діяльністю та вимог щодо сумісництва, порушення вимог фінансового контролю, невжиття заходів щодо запобігання та протидії корупції, незаконне одержання подарунка, порушення вимог щодо декларування особистих інтересів та ін.) [9].

Зауважимо, що потребують чіткішого визначення такі терміни нового антикорупційного законодавства: «декларування особистих інтересів», «конфлікт інтересів», «подарунок», оціночне поняття «загальноновизнані уявлення про гостинність» тощо.

Зміни до КУпАП передбачають чітке розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупцію. Одержання хабара (незаконне одержання вигоди) чи давання хабара (підкуп), якщо їх сума не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, пропонується кваліфікувати як адміністративні правопорушення. А якщо сума хабара більша, то такі дії вважатимуться злочином [9].

Згідно з рішенням Конституційного Суду від 10 квітня 2003 року № 7-рп/2003 народний депутат може бути без згоди парламенту притягнутий до адміністративної відповідальності, якщо можливі запобіжні заходи чи стягнення за вчинене правопорушення, не пов'язані із його затриманням чи арештом [10]. При застосуванні затримання як адміністративно-процесуального заходу і арешту як адміністративного стягнення за вчинене згода



Верховної Ради є обов'язковою. Однак вона не потрібна для накладання штрафних санкцій за корупційні діяння.

На нашу думку, до народного депутата лише теоретично можна застосувати положення ч. 1 ст. 19 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції»: особа, щодо якої винесено постанову про притягнення як обвинуваченої у вчиненні злочину в сфері службової діяльності або складено протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом, до розгляду справи судом. На жаль, зазначена процедура відсторонення не регламентована ні законом «Про засади запобігання та протидії корупції», ні законом «Про статус народного депутата України».

З метою забезпечення належної якості судового провадження доцільно передбачити обов'язкову участь прокурора у суді під час розгляду таких справ.

Дострокове припинення повноважень парламентарія, якого притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення, здійснюється Верховною Радою відповідно до законодавства [8, ч. 2 ст. 19]. Народний депутат – це загальнонаціональний політичний діяч, який є одноособовим повноважним представником народу й виступає одним із гарантів конституційного ладу держави [1, с. 5]. Згідно з Законом «Про державну службу» народних депутатів України включено до переліку державних службовців зі спеціальним статусом [12]. Безперечно, за вчинення ганебних діянь його слід позбавляти мандата.

Спеціальний Закон «Про статус народного депутата України» не регламентує процедури припинення повноважень парламентарія за вчинення адміністративних правопорушень, у тому числі й корупційних діянь [13]. Вважаємо за доцільне закріпити в ньому, а також у Законі «Про засади запобігання та протидії корупції» механізм усунення службових осіб з виборних посад, тобто факт набуття чинності рішення суду про притягнення до відповідальності за корупційне правопорушення службової особи, яка перебуває на виборній посаді, є підставою для її звільнення. Відповідну норму слід ввести і в Закон «Про статус народного депутата України». Стаття 4 зазначеного закону регламентує підстави дострокового припинення повноважень народного депутата України. Проте серед них відсутнє рішення суду про притягнення парламентарія до адміністративної відповідальності. Відповідно й застосувати процедуру дострокового припинення повноважень народного депутата (ст. 5 закону) не є можливим. Отож нині взагалі відсутній правовий механізм притягнення народного обранця до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь.

Частина 5 ст. 19 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» наголошує: обмеження щодо заборони особі, звільненій із займаної посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення, займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, встановлюється виключно за вмотивованим рішенням суду, якщо інше не передбачено законом. На наше глибоке переконання, народний депутат після притягнення до юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь незалежно від ступеня їх суспільної небезпеки не може продовжувати виконувати депутатські повноваження. Згадані обмеження слід обов'язково запровадити у нормі Закону «Про статус народного депутата України» незалежно від суб'єктивного ставлення судді до вчинку парламентарія.

Статистика виконання вимог Закону «Про боротьбу з корупцією» щодо притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення за перше півріччя 2010 року свідчить, що серед 3852 протоколів, на підставі яких винні особи притягувалися до такої відповідальності, не було жодного, що складено на народного депутата, який відповідно до Закону «Про

статус народного депутата України» має перший ранг державного службовця.

Підсумовуючи сказане, зазначимо, що нові антикорупційні новели є цілком виправданими, оскільки факт притягнення народного депутата до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення матиме на меті не лише накладення стягнення, а й істотний профілактичний вплив. Від рівня моральності парламентаріїв та їхньої готовності відповідати за прийняті рішення та здійснені вчинки залежить рівень довіри до законодавчого органу та ступінь легітимності державної влади загалом.

Джерела

1. Григорук Н. Г. Конституційно-правовий статус народного депутата України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. «Конституційне право». – К., 2004. – 21 с.
2. Конституційне право України: Підручник / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
3. Радченко О. І. Статус народного депутата України: проблеми теорії і правового регулювання: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 2005. – 194 с.
4. Фрицький О. Ф. Конституційне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
5. Конституційне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. – Т. 2 / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Вид-во Юридична думка», 2008. – 800 с.
6. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 4: Н-П. – 2002. – 720 с.
7. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р.: станом на 25.10.2010. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=356%2F95-%E2%F0>
8. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р.: станом на 25.10.2010. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1506-17>
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 11.06.2009 р.: станом на 25.10.2010. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1508-17>
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10.04.2003 р. № 7-пн/2003. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v007p710-03>
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, третьої статті 80 Конституції України, частини першої статті 26, частин першої, другої, третьої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» та за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України про офіційне тлумачення положення частини третьої статті 80 Конституції України стосовно затримання народного депутата України (справа про гарантії депутатської недоторканності) від 26.06.2003 р. № 12-пн/2003. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v012p710-03>
12. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р.: станом на 25.10.2010. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3723-12>
13. Про статус народного депутата України: Закон України від 17.11.1992 р.: станом на 25.10.2010. – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2790-12>