

Н. П. Бортник

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права,
д-р юрид. наук, проф.

Л. В. Білінська

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
здобувач кафедри адміністративного та інформаційного права

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ’ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

© Бортник Н. П., Білінська Л. В., 2016

Проаналізовано заходи адміністративної відповідальності за правопорушення, пов’язані з корупцією, яка є не просто соціальним, але й психологічним та моральним явищем, адже вона не існує відокремлено від людей – їхньої поведінки, діяльності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, корупція, корупційне правопорушення, службові обов’язки.

Н. П. Бортник, Л. В. Білінська

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С КОРРУПЦИЕЙ

Статья посвящена анализу мер административной ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией, которая является не просто социальным, но и психологическим и моральным явлением, ведь она не существует отдельно от людей – их поведения, деятельности.

Ключевые слова: административная ответственность, коррупция, коррупционное правонарушение, служебные обязанности.

N. P. Bortnyk, L. V. Bilinska

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR OFFENCES RELATED TO CORRUPTION

The paper analyzes measures of administrative responsibility for offences related to corruption, which is not just a social but also psychological and moral phenomenon, because it does not exist in isolation from the people – they conduct business.

Key words: administrative responsibility, corruption, corruption offences duties.

Постановка проблеми. Відомо, що корупція доволі негативно позначається на розвитку економіки і соціальної інфраструктури, роз’їдаючи, насамперед, органи державної влади й управління. Внаслідок корумпованості значної частини державних і муніципальних службовців

громадян, по суті, витісняють зі сфери безкоштовних обов'язкових послуг у галузі охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти тощо: безкоштовні публічні, а також адміністративні послуги стають для них платними.

Корупція дозволяє порушникам уникати юридичної відповідальності за вчинені протиправні діяння – це породжує безкарність і сприяє зниженню престижу судових та правоохоронних органів, а також загалом державної влади в очах населення, що в підсумку породжує найнебезпечніше явище – правовий нігілізм.

Розростанню корупції загалом і зокрема її суспільно найнебезпечнішої форми прояву – хабарництва сприяють найрізноманітніші чинники, і об'єктивні, і суб'єктивні. На жаль, сьогодні доводиться констатувати, що немає жодної держави, де була б зовсім відсутня корупція. Однак у багатьох індустріально розвинених зарубіжних державах створено дієву систему протидії корупції, а також сформована атмосфера нетерпимості суспільства до цього небезпечного соціального явища. Як об'єктивно показують дослідження, в нашій державі корупція як масове соціальне явище в системі державної влади і управління, а також у системі державної служби ще не зазнає належного громадського осуду.

Аналіз дослідження проблеми. Окремі аспекти корупції як соціального явища досліджено у роботах провідних вітчизняних та зарубіжних фахівців у цій сфері: В. Бутенка, С. Головатого, І. Данова, Л. Денисенка, О. Кальмана, М. Камлика, І. Матюхіної, М. Мельника, Є. Невмержицького, М. Полудьонного, О. Собоного, О. Филімонова та інших. Питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення торкались В. Авер'янов, В. Білоус, І. Бородін, В. Заросило, С. Єсімов, Д. Йосифович, В. Колпаков, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Шамрай, Х. Ярмакі та ін.

Метою цієї статті є дослідження деяких аспектів запровадження в нашій державі адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, протидія яким є однією з найактуальніших проблем сучасного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Тема корупції є однією з найгостріших проблем сучасного суспільства. Разом із тим, це соціальне явище має давню історію і, як показує досвід, жодній із держав досі не вдалося її подолати. Хоча окремим державам за допомогою силових антикорупційних методів на певний період вдавалося істотно зменшити масштаби корупції, але з часом з'являлися нові схеми, методи та форми її прояву. І навіть більше, формування цілих корупційних мереж відбувається в самій системі державної влади, а це фактично виводить корупцію на вищий рівень організації, побудови досконаліших внутрішніх зв'язків і пристосування до зовнішніх факторів, що можуть втрутитися в її організацію [1, с. 3–8].

Поширення та суспільна небезпека корупції відчутно зростають у період значних соціальних потрясінь, що призводить до ігнорування законності, до залежності громадян від свавілля чиновників.

Як вказують енциклопедичні словники, слово «корупція» походить від латинського «*corruptio*», що означає «псування», «розбещення» [2, с. 578], тобто її можна розуміти як розбещення окремих посадових осіб державного апарату, як соціальну корозію, що роз'їдає державну владу і суспільство загалом.

Сучасного значення термін «корупція» набув у Європі в XV–XVI століттях, нормативно він закріплений в міжнародній резолюції «Практичні методи боротьби з корупцією», яку підготував секретаріат VIII Конгресу ООН про попередження злочинності та ставлення до правопорушників. У резолюції «Корупція в державному управлінні» зазначено, що проблеми корупції в державній адміністрації є загальними і їхній згубний вплив відчувається в усьому світі [3]. В міжнародній практиці є багато інших визначень корупції. Але передусім треба мати на увазі, що корупція, за словами доктора Сара Дж. Пундея, «не є інфекцією, яку раптом може «підхопити» здорове суспільство. Вона є наслідком явищ і тенденцій політики, економіки та розвитку держави. Жодна країна не була ніколи повністю вільною від неї... Найбільш небезпечні форми корупції, як правило, спостерігаються в країнах, що перебувають у процесі політичного, економічного та соціального становлення ...» [4]. До такої групи країн, на жаль, сьогодні входить і Україна.

Зауважимо, що в середовищі українських учених-правознавців та практиків не вироблено чіткого визначення поняття корупції. Основні підходи щодо розуміння корупції можна звести до таких: корупцію розуміють як підкуп-продажність державних службовців; корупцію розглядають як зловживання владою або посадовим становищем, здійснене з певних особистих інтересів або в інтересах інших осіб; корупцію розуміють як використання посадових повноважень, статусу посади, а також її авторитету для задоволення особистого інтересу або інтересів третіх осіб [5, с. 7].

Нормативно-правові акти України також містять визначення поняття корупції. Зокрема, у Законі України «Про запобігання корупції» наводиться таке формулювання: «корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей» [6].

У цьому ж Законі подається тлумачення ще одного терміна – «корупційне правопорушення», під яким, на думку законодавця, слід розуміти «діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» [6].

Натомість, на нашу думку, вагоме місце у запобіганні корупційним правопорушенням займає адміністративна відповідальність, яка передбачена Кодексом України про адміністративні правопорушення [7]. Зокрема, глава 13-А цього Кодексу містить статті, в яких описано адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність [7].

Надзвичайна важливість інституту адміністративної відповідальності зумовлена тим, що проступки є найпоширенішим видом деліктів, а отже, становлять комплексне негативне соціальне явище. Адміністративна відповідальність – це найпоширеніший вид юридичної відповідальності, до якої щорічно притягають десятки мільйонів громадян. Боротьба з адміністративними проступками запобігає здійсненню тяжких правопорушень – злочинів [8, с. 104], зокрема й тих, які пов'язані з корупцією.

Проблематика адміністративної відповідальності привертає увагу і широкого кола науковців, і вітчизняного законодавця. Про це переконливо свідчить той факт, що кількість змін, внесених до чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) з дня його прийняття, значно перевищує кількість статей самого Кодексу, на що цілком слушно звертають увагу В. Колпаков та В. Доненко [9, с. 37].

Згідно з п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Отже, відповідальність за вчинення адміністративних проступків отримала закріплення на конституційному рівні як важливий інструмент охорони й захисту правопорядку, забезпечення законності, виховання у громадян правової культури, поваги до прав, честі та гідності інших громадян, правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством.

Зазначимо, що чіткої дефініції поняття адміністративної відповідальності немає не лише у вітчизняному законодавстві, але й у науковій літературі. В теорії адміністративного права упродовж десятків років пропонувалися й продовжують розроблятися численні концепції щодо юридичної природи, внутрішнього змісту та логічного обсягу названого явища.

Активність дискусій щодо зазначеної правової категорії значною мірою зумовлена, по-перше, широтою застосування терміна «адміністративна відповідальність» в юридично-науковій, правозастосовній, загальноосвітній сферах і на побутовому рівні, по-друге, двоїстою позицією законодавця, який використовує цей термін у численних нормативних актах, але не дає його визначення.

Навіть чинний КУпАП, який містить главу 2 під назвою «Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність», у ст. 9 визначення адміністративного правопорушення сформулював, а щодо адміністративної відповідальності обмежився вказівкою на те, що її мірою є адміністративне стягнення (ст. 23 «Мета адміністративного стягнення»). Українська юридична енциклопедія у статті «Адміністративна відповідальність», в унісон із КУпАП, обмежилася з цього приводу лише констатацією того, що адміністративна відповідальність – вид юридичної відповідальності громадян і службових осіб за вчинені ними адміністративні правопорушення [10, с. 45–46].

Таке становище найчастіше пояснюється відповідними труднощами наукового розроблення поняття «адміністративна відповідальність» [11, с. 12]. Але будь-які труднощі не можуть виправдати відсутність визначення найважливішого поняття всього адміністративного права і деліктного законодавства як його частини.

Проте більшість запропонованих дефініцій категорії «адміністративна відповідальність» мають дослідницький характер й істотно відрізняються. Висловлена навіть думка, що адміністративна відповідальність характеризується застосуванням адміністративного примусу в формі: а) заходів припинення; б) заходів відповідальності; б) заходів адміністративно-процесуального забезпечення [12, с. 26].

Однак у дослідженнях численних проблем адміністративної відповідальності домінує такий підхід, як визнання її приналежності до третьої групи заходів адміністративного примусу – заходів відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень.

Так, Л. Коваль вважає, що адміністративна відповідальність – це застосування до порушників загальнообов'язкових правил, що діють у сфері управління та в інших сферах адміністративних стягнень [13, с.189].

Отже, можемо зауважити, що адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, – це різновид юридичної відповідальності (поряд з кримінальною, дисциплінарною і цивільно-правовою), що виражається в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою адміністративного стягнення до особи, що вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

Корупція – це основний шлях проникнення у владні та управлінські структури економічної та організованої злочинності, яка характеризується залежністю законодавчої та управлінської практики від вузькогрупових, корпоративних інтересів певних злочинних структур. На думку авторів узагальнення судової практики, корупція може проявлятися не лише в корисливих зловживаннях владою, але й у розкраданнях, інших економічних злочинах задля корпоративних інтересів партій, груп тощо. Саме задоволення вузькогрупових інтересів і з корисливих, і з інших мотивів найхарактерніше для корупції.

Отже, корупція може проявлятися в різних формах, але найнебезпечнішими з них є вчинення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, посадових злочинів: зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або службових повноважень, одержання хабарів та розкрадання державного або громадського майна шляхом зловживання службовим становищем.

Водночас однією із найбільших помилок у тлумаченні корупції, на нашу думку, є спроба втиснути її в межі виключно кримінальних проявів. Більшість авторів як у нашій державі, так і за кордоном (Л. Пальмер, А. Катценелінбочен, В. М. Рейсмен та інші) вважають, що корупція як соціальне явище – значно більше утворення, ніж сукупність суто криміногенних проявів. У реальному житті побутує багато інших її видів, котрі ніколи кримінальними не вважалися. Корумпований чиновник нерідко діє, за словами Є. Б. Галкіна, в рамках своєї компетенції. При цьому можуть допускатися порушення етичних, адміністративно-правових та інших норм поведінки.

До адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, законодавець зарахував низку складів, передбачених статтями КУпАП, а саме: 172⁴ (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 172⁵ (порушення встановлених законом обмежень щодо

одержання подарунків); 172⁶ (порушення вимог фінансового контролю); 172⁷ (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів); 172⁸ (незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень); 172⁹ (невжиття заходів щодо протидії корупції); 172⁹⁻¹ (порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням).

Необхідно зауважити, що суб'єктом правопорушень у цих статтях є особи, зазначені у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» [6].

Як і склад злочину, діяння можна визнати корупційним лише за умов наявності чотирьох обов'язкових елементів: об'єкта посягання, об'єктивної та суб'єктивної сторони і суб'єкта правопорушення. Тобто, щоб корупційне діяння відбулося, мають бути наявні такі елементи:

- сам державний службовець;
- владні повноваження, якими він може розпоряджатися на власний розсуд;
- факт зловживання цими повноваженнями;
- вигода (у грошовому чи іншому вигляді), що її державний службовець отримує внаслідок такого зловживання.

Висновки. Отже, адміністративна відповідальність є специфічним реагуванням держави на адміністративне правопорушення, що складається із застосування уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення та обов'язку цього суб'єкта відповідати за своє протиправне діяння і зазнати відповідного стягнення в межах, установлених законом. Натомість, надзвичайна важливість інституту адміністративної відповідальності зумовлена тим, що проступки є найпоширенішим видом деліктів, отже, становлять комплексне негативне соціальне явище.

Натомість корупція є не конкретним суспільно небезпечним діянням, як це властиво будь-якому складові злочину, а може проявлятися в різних формах – кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних та інших.

1. Андрійко О. Ф. *Правові засоби протидії корупції* / О. Ф. Андрійко // *Часопис Київського університету права*. – 2007. – № 4. – С. 3–8.
2. *Великий тлумачний словник сучасної української мови* (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2005. – 1728 с.
3. *Матеріали восьмого Конгресу ООН з попередження злочинності та ставлення до правопорушників* (Гавана, Куба, 27 серпня – 7 вересня 1990). – ООН, Нью-Йорк, 1991.
4. Пундей Сар Дж. *Боротьба з корупцією: критичний огляд з аналізом міжнародного досвіду* // *Матеріали українсько-американського семінару «Проблеми, економічного зростання: питання доброчесності»*. – Львів, 1997.
5. Різак І. М. *Корупція як негативне соціальне явище: шляхи її подолання в Україні та міжнародний досвід* / Різак І. М., Бисага Ю. М., Палінчак М. М. [та ін.]. – Ужгород: Ліра, 2004. – С. 7.
6. *Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р.* // *Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
7. *Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р.* // *Відомості Верховної Ради УРСР*, 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
8. Негодченко О. В. *Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України* / О. В. Негодченко. – Д., 2002. – С. 104.
9. Доненко В. В. *Керування транспортом у стані сп'яніння: адміністративно-деліктні проблеми* / В. В. Доненко, В. К. Колпаков. – Д., 2003. – С. 37.
10. Шемшученко Ю. С. *Адміністративна відповідальність* / Ю. С. Шемшученко // *Юридична енциклопедія: [в 6 т.]*. – К.: Українська енциклопедія, 1998. – Т.1. – С. 45–46.
11. Бельский К. С. *Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура* / К. С. Бельский // *Государство и право*. – 1999. – № 12. – С. 12–20.
12. Жуковский А. Г. *Административная ответственность в сфере предпринимательских отношений. Вопросы теории и практики* / А. Г. Жуковский. – Харьков: ООО «Одиссей», 2000. – 224 с.
13. Коваль Л. В. *Административная ответственность. Советское административное право: учебник* / Л. В. Коваль; под ред. Р. С. Павловского. – К.: Выща шк., 1986. – С. 189–204.

REFERENCES

1. Andriyko O. F. *Pravovi zasoby protydyi koruptsiyi* / O. F. Andriyko // *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*. – 2007. – № 4. – P. 3–8.
2. *Velykyy tлумachnyy slovnyk suchasnoyi ukrayins'koyi movy (z dod. i dopov.) / uklad. i holov. red. V.T. Busel*. – K.; Irpin': VTF „Perun”, 2005. – 1728 p.
3. *Materialy vos'moho Konhresu OON z poperedzhennya zlochynnosti ta stavlennya do pravoporushnykiv*, Havana, Kuba, 27 serpnia – 7 veresnia 1990. – OON, N'yu-York, 1991.
4. *Pundey Sar Dzh. Borot'ba z koruptsiyeyu. Krytychnyy ohlyad z analizom mizhnarodnoho dosvidu // Materialy ukrayins'ko-amerykans'koho seminaru «Problemy, ekonomichnoho zrostannya: pytannya dobrochesnosti»*. – L'viv, 1997.
5. Rizak I. M. *Koruptsiya yak nehatyvne sotsial'ne yavyshe: shlyakhy yiyi podolannya v Ukraini ta mizhnarodnyy dosvid* / Rizak I. M., Bysaha Yu. M., Palinchak M. M. [ta in]. – Uzhhorod: Lira, 2004. – P. 7.
6. *Pro zapobihannya koruptsiyi: Zakon Ukrainy vid 14.10.2014 r.* // *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. – 2014. – № 49. – Pp. 2056.
7. *Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennya vid 07.12.1984 r.* // *Vidomosti Verkhovnoyi Rady URSR, 1984. – dodatok do № 51. – St. 1122.*
8. *Zabezpechennya prav i svobod lyudyny orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrainy* / O. V. Nehodchenko. – D., 2002. – P. 104.
9. *Donenko V. V. Keruvannya transportom u stani sp"yaninnya: administratyvno-deliktne problemy* / V. V. Donenko, V. K. Kolpakov. – D., 2003. – P. 37.
10. *Shemshuchenko Yu. S. Administratyvna vidpovidal'nist' / Yu. S. Shemshuchenko ; Yurydychna entsyklopediya: [v 6 t]. – K.: Ukrainy'ska entsyklopediya, 1998. – T. 1. – P. 45–46.*
11. *Bel'skyy K.S. Admynystratyvnaya otvet-stvennost': henezys, osnovnyye pryznaky, struktura* / K. S. Bel'skyy // *Hosudarstvo y pravo*. – 1999. – № 12. – P. 12–20.
12. *Zhukovskyy A. H. Admynystratyvnaya otvet-stvennost' v sfere predprynimatel'skykh otnoshenyy. Voprosy teoryy y praktyky* / A. H. Zhukovskyy. – Khar'kov: OOO «Odyssey», 2000. – 224 p.
13. *Koval' L. V. Admynystratyvnaya otvet-stvennost'. Sovet-skoe admynystratyvnoe pravo: uchebnyk* / L. V. Koval'; pod red. R. S. Pavlovs'koho. – K.: Vyshcha shk., 1986. – P. 189–204.