

Борисова Ю.В.

*аспірант кафедри адміністративного та митного права
Університет митної справи та фінансів*

ПОСАДОВІ ОСОБИ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Вступ. Останнім часом питанням запобігання, протидії та боротьби з корупцією українська спільнота опікується вже не перший рік, проте результати в цьому напрямі не мають реальних позитивних показників. Враховуючи ступінь суспільної небезпеки та вражаючу статистику скоєння корупційних правопорушень, доводиться суттєво змінювати законодавство, впроваджувати нові правові конструкції та моделі з метою досягнення поставлених цілей. Однією з таких моделей є поява в національному антикорупційному законодавстві такого різновиду правопорушення, як адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

В умовах сьогодення запобігання та протидія будь-яким корупційним проявам залишається першочерговим завданням в Україні, тому варто було б зупинитись на характеристиці правопорушників, винних у порушенні антикорупційного законодавства. На жаль, адміністративно-правова наука не встигає за швидким розвитком антикорупційного законодавства, проте, основний тягар правового регулювання заходів запобігання і протидії корупції покладений на адміністративне право, оскільки у цій галузі й концентрується переважна більшість проблемних питань. У зв'язку з цим актуальність цієї статті полягає в тому, що дана робота спрямована на дослідження особливостей суб'єктів адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, а отже, на виявлення недоліків відповідного правового регулювання та формування пропозицій щодо його вдосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема запобігання та протидії адмі-

ністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не нова в науці адміністративного права. Її дослідженню присвятила свої праці низка вітчизняних вчених, зокрема, В.Б. Авер'янов, Н.О. Армаш, Л.В. Багрій-Шахматов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, Д.Г. Заброта, В.А. Завгородній, О.Г. Кальман, В.М. Киричко, О.В. Клок, Ю.А. Лавренюк, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, Є.В. Невмержицький, А.О. Селіванов, В.М. Соловійов, В.Я. Тацій, О.В. Терещук, О.В. Ткаченко та інші вчені-адміністративісти. Поряд із цим в Україні на цей час значна частина праць вчених-юристів, присвячених дослідженню саме суб'єктів адміністративних правопорушень, що пов'язані з корупцією, є малодослідженою.

Основною метою статті є характеристика й висвітлення основних проблем щодо визначення суб'єктів адміністративного правопорушення, пов'язаних з корупцією та наданням практичних рекомендацій щодо їх застосування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення, суб'єктами адміністративного правопорушення визнаються: особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку (ст. 12) та посадові особи, що підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків (ст. 14) [1].

Виходячи із позицій законодавця, в теорії адміністративно-деліктного права, суб'єктний склад адміністративної відповідальності поділяється на наступні види: а) загальна адміністративна відповідальність; б) спеціальна адміністративна відповідальність, яка включає, зокрема й відповідальність посадових осіб.

В розрізі питання, що досліджується особливою увагою буде приділено спеціальному суб'єкту, а саме характеристики посадових осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, оскільки організація ефективної протидії та боротьби з корупційними проявами передусім вимагає правильного і чіткого визначення кола суб'єктів, на яких може бути поширена адміністративна відповідальність.

В теорії адміністративного права неодноразово наголошувалося, що найбільш небезпечним різновидом проступків є ті, в яких суб'єктами правопорушень визнаються посадові особи, що пояснюється особливим їх правовим статусом, який характеризується, як правило, наявністю публічно-владних повноважень. Отже, будь-яке правопорушення вчинене посадовою собою представляє більш суспільну шкідливість ніж правопорушення, вчинені іншими особами, оскільки в першому випадку спричиняється шкода авторитету держави, зокрема економічній її складовій.

На думку С.В. Ващенко, адміністративна відповідальність посадових осіб – це різновид юридичної відповідальності фізичних осіб за невиконання ними встановлених правил як безпосередньо, так і за протиправні дії підлеглих осіб, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків, це негативна реакція держави в особі уповноважених нею органів чи посадових осіб на протиправну поведінку та нерозпорядливість осіб, які обіймають керівні посади в державних органах, інших державних службовців, на яких законом або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій у сфері державного управління [2, с. 109].

Чинне адміністративне законодавство не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, хоча часто-густо використовується дана дефініція в ньому, а в теорії різноманітність підстав юридичної відповідальності, заходів, що застосовуються до правопорушників, її значення у різних галузях права багато в чому обумовили різний підхід вчених до визначення цього поняття. В переважній більшості, адміністративна відповідальність, зокрема й відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, настає у випадках порушення норм адміністративного права, разом з тим чинне законодавство передбачає можливість притягнення до неї винних у порушенні норм і інших галузей права (наприклад, фінансового, податкового, банківського, трудового, земельного тощо).

Незважаючи на досить детальну наукову розробленість такого адміністративно-правового інституту як «адміністративна відповідальність», проблемі відповідальності безпосередньо посадових осіб приділяється недостатньо уваги. Найбільш вдало, на нашу думку, особливості адміністративної відповідальності посадових осіб розкриті у навчальному посібнику за загальною редакцією А.Т. Комзюка [3; с. 78], де зазначається, що: а) до посадових осіб за адміністративні правопорушення, порівняно з іншими громадянами, застосовуються більш суворі санкції; б) вони підлягають адміністративній відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків; в) безпосереднім порушником встановлених правил може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема підлеглі їй особи; г) посадова особа у більшості випадків відповідає не стільки за свої дії, скільки за нерозпорядливість; г) до адміністративної відповідальності, за недодержання встановлених правил та нерозпорядливість одночасно може бути притягнуто, при наявності встановленої вини, декілька посадових осіб; е) притягнення до адміністративної відповідальності не виключає застосування відносно винного

дисциплінарних стягнень; ж) у випадках, якщо посадові особи вчинюють проступки не пов'язані з виконанням службових обов'язків, то вони можуть нести адміністративну відповідальність як звичайні громадяни.

На думку С.В. Ващенко [2; 110] існують й інші особливості: а) до посадових осіб можуть бути застосовані лише такі стягнення як попередження, штраф; ці стягнення не пов'язані з відстороненням посадової особи від виконання своїх службових повноважень, напрямок їх впливу – зобов'язати посадову особу виконувати службові функції належним чином; б) при здійсненні примусового виконання постанови про стягнення штрафу забороняється віднесення накладених на посадових осіб штрафів за рахунок підприємств і організацій (ст. 308 КпАП України); в) як правило, більшість проступків посадових осіб вчинюється з необережності, хоча у деяких випадках можливі й інші форми вини.

Найбільш докладно проблемам та особливостям адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення за суб'єктним складом присвячені наукові праці О.В. Терещука [5; 12]. Зокрема він зазначає, що коло суб'єктів, які повинні нести адміністративну відповідальність за корупційні діяння, слід розширити за рахунок віднесення до нього таких категорій працівників: посадових осіб державних організацій, які не мають статусу державного службовця, але одержують грошове забезпечення з бюджетної системи України. Ця думка, на наш погляд, заслуговує на увагу.

До особливостей адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення за суб'єктним складом можна додати [5; 10]: а) особливу підставу: юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією; б) особливості самого юридичного складу корупційних правопорушень; чітко виражені родовий (державний порядок і встановлений порядок управління) і безпосередній (нормальна діяльність осіб, які виконують функції держави) об'єкти посягання; формальний склад зазна-

чених правопорушень; спеціальний суб'єкт (державні службовці, депутати всіх рівнів); вина тільки у формі прямого умислу; в) більш жорсткі санкції; г) існування поряд з адміністративною відповідальністю дисциплінарної (звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави), а також інших правових заборон (заборона балотування у депутати або на виборні посади протягом п'яти років, заборона займати посаду в державному апараті протягом трьох років); д) законодавча невизначеність кола посадових осіб, які мають право складати адміністративні протоколи; е) судовий розгляд адміністративних справ; ж) на відміну від інших органів (посадових осіб), які розглядають справи, суд розглядає не тільки протокол, але й матеріали перевірки; з) порівняно короткий термін адміністративного провадження: протокол надсилається у триденний строк з моменту його складання, розглядається у п'ятиденний строк з моменту його надходження, постанова суду надсилається у відповідний державний орган у триденний строк.

Виходячи із позицій Кодексу про адміністративні правопорушення (глава 13-А) суб'єктом правопорушень, що пов'язані з корупцією, можуть виступати виключно посадові особи. Крім того законодавець у статті 2 Закону України «Про запобігання корупції» лише визначає суб'єктів, на яких поширюється дія зазначеного Закону, а саме:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений

Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і цен-

трального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику;

є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

і) члени державних колегіальних органів;

ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України;

й) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах);

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;

б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінар-

них комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (крім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і при цьому не є особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої цієї статті;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією, - у випадках, передбачених цим Законом;

4) кандидати на пост Президента України та кандидати у народні депутати України, зареєстровані в порядку, встановленому законом [4].

Вищезазначений перелік осіб повною мірою поширюється на тих суб'єктів, які вчинили адміністративні правопорушення,

пов'язані з корупцією. Якщо детально проаналізувати санкції статей, що встановлюють адміністративну відповідальність у главі 13-А КУпАП, то можна прийти до висновку, що законодавець визначаючи санкцію відповідної статті адресує її на громадян, не використовуючи термін «посадова особа», а лише у примітці до деяких статей визначає, на яке коло суб'єктів вона поширюється, при цьому не використовує термін «посадова особа».

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи усе вищевказане, слід зазначити, що сучасний стан законодавчого врегулювання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення посадових осіб не може задовольнити з принципів позицій, що обумовлені нагальною потребою реформування як самої структури викладення правових норм, що передбачають адміністративну відповідальність цієї категорії осіб, в КпАП України, так і безпосередньо ст. 14 зазначеного кодексу, з точки зору приведення її у відповідність зі іншими правовими актами, що регулюють правовий статус посадових осіб, а також визначення меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб.

Анотація

Стаття присвячена визначенню посадових осіб як суб'єктів адміністративного правопорушення, що пов'язані з корупцією. Встановлено, що в умовах сьогодення запобігання та протидія будь-яким корупційним проявам залишається першочерговим завданням в Україні.

Підтверджено, що адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією, завдають шкоди інтересам фізичних та юридичних осіб, державі, створюють небезпечні тенденції, які дестабілізують нормальні суспільні відносини, порушують усталений порядок в державі.

Визначено, що значна частина праць вчених-юристів, присвячених дослідженню саме суб'єктів адміністративних правопорушень, що пов'язані з корупцією, є малодослідженою.

Доведено, що виходячи із позицій законодавця, в теорії адміністративно-деліктного права, суб'єктний склад адміністративної відповідальності поділяється на наступні види: а) загальна адміністративна відповідальність; б) спеціальна адміністративна відповідальність, яка включає, зокрема й відповідальність посадових осіб.

Підтверджено, що правопорушення вчинене посадовою собою представляє більш суспільну шкідливість ніж правопорушення, вчинені іншими особами, оскільки в першому випадку спричиняється шкода авторитету держави, зокрема економічній її складовій.

Доведено, що сучасний стан законодавчого врегулювання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення посадових осіб потребує приведення її у відповідність з іншими правовими актами, що регулюють правовий статус посадових осіб, а також визначенню меж та особливостей притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративне стягнення, корупція, посадова особа, правопорушення, що пов'язані з корупцією.

Borysova Yu.V. Persons as subjects of administrative offenses related to corruption

Summary

The article is devoted to the definition of officials as subjects of administrative offenses related to corruption. It is established that in today's conditions the prevention and counteraction to any manifestations of corruption remains a priority in Ukraine.

It is confirmed that administrative offenses related to corruption harm the interests of individuals and legal entities, the state, create dangerous tendencies that destabilize normal social relations, violate the established order in the state.

It is proved that based on the positions of the legislator, in the theory of administrative tort law, the subjective composition of administrative liability is divided into the following types: a) general administrative liability; b) special administrative liability, which includes, in particular, the liability of officials.

It has been confirmed that an offense committed by an official is more socially harmful than offenses committed by other persons, as in the first case the authority of the state, in particular its economic component, is harmed.

It is proved that the current state of legislative regulation of administrative liability for corruption offenses of officials requires bringing it into line with other legal acts governing the legal status of officials, as well as defining the boundaries and features of bringing officials to administrative responsibility.

Key words: administrative liability, administrative offense, administrative penalty, corruption, official, corruption - related offenses.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)*. 1984, додаток до № 51, ст. 1122.
2. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб: особливості її застосування та проблеми вдосконалення в законодавстві України. *Вісник ЗЮІ МВС України*. Запоріжжя, 2001. № 2. С. 109–117.
3. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник / Укл.: Городянський М.І., Гуменюк В.А., Джагупов Г.В., Комзюка А.Т. та ін. / За заг. ред А.Т. Комзюка. Харків, 1998. 112 с.
4. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
5. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні діяння: Автореф. дис. ... канд. юр. наук. Одеса, 2000. 19 с.