

Славицька А.К.
кандидат юридичних наук,
Народний депутат України
Верховна Рада України

ЗАХОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В МЕХАНІЗМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Вступ. Українське законодавство у сфері протидії корупції проходить процес становлення та адаптації до міжнародних стандартів, що підтверджуються існуванням обмеженого розуміння профілактики корупції. Поточна Антикорупційна стратегія спрямована на приведення у відповідність до нормативних стандартів недостатньо ефективної антикорупційної діяльності публічних установ у минулому періоді. З урахуванням євроінтеграційних процесів та дії правового режиму воєнного стану, боротьба з корупцією набула додаткової важливості, оскільки її результативність стала передумовою для вступу України до Європейського Союзу та отримання фінансової підтримки від міжнародних партнерів. Це підкреслює актуальність обраної теми.

Огляд останніх досліджень. Велика кількість досліджень проводилась різними вченими щодо проблематики запобігання корупції в її різних аспектах, а саме: Д.В. Гудковим, О.Р. Дашковською, І.А. Дьомінім, С.А. Задорожнім, Т.О. Коломієць, Я.І. Масловою, Д.Г. Михайленко, Т.В. Хабаровою, М.І. Хавронюком, О.П. Хамходерою та рядом інших. Однак, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, що присвячені проблемі протидії корупції, питання використання заходів адміністративного примусу у цій сфері вимагають додаткового розгляду та уточнень.

Мета статті дослідити правову проблематику теоретико-прикладних характеристик застосування адміністративних заходів, що застосовуються в межах механізму забезпечення реалізації антикорупційної політики.

Виклад основних положень. З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» [1] в Україні оновлено умови застосування адміністративних заходів для забезпечення виконання антикорупційної політики. Щодо цих заходів, важливо відзначити наступне. Адміністративний примус є частиною державного примусу, що виражається в тому, як держава, за допомогою існуючих механізмів, контролює індивідуальну поведінку. Державний примус є політико-правовим явищем, яке: 1) відповідає потребам держави та суспільства; 2) заснований виключно на правових засадах і застосовується відповідно до законодавства; 3) спрямований на досягнення загального блага, а, отже, може не збігатися з індивідуальними інтересами громадян.

Також, державний примус представляє собою інструмент державного впливу, спрямований на забезпечення виконання державної волі шляхом стимулювання осіб до дотримання правових норм у примусовому порядку [2, с. 393].

Адміністративний примус, як вид примусу в галузі адміністративного права, доктринально описується як застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають у їх підпорядкуванні, заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру відповідно до адміністративно-правових норм. Ці заходи спрямовані на забезпечення охорони суспільних відносин у сфері державного управління, шляхом запобігання та припинення порушень законодавства, а також покарання за їх скоєння

[3, с. 35]; метод активного забезпечення виконання встановленої правової норми громадянами, посадовими особами та юридичними суб'єктами за допомогою застосування впливових заходів, що регулюються адміністративно-правовими нормами, з метою забезпечення відповідного порядку, уникнення та передбачення порушень законодавства, та притягнення правопорушників до відповідальності [4, с. 98].

З метою запобігання корупції, адміністративний примус можна визначити як принцип, що формує основу для реалізації повноважень, наданих суб'єктам публічної адміністрації, з метою запобігання корупційним явищам. Щодо заходів адміністративного примусу в контексті механізму забезпечення виконання антикорупційної політики, їм буде притаманно такі риси: а) вони здійснюються від імені держави виключно уповноваженими компетентними органами та посадовими особами; б) мають юридичний характер, що базується виключно на нормах адміністративного права та застосовується на законних підставах; в) враховується індивідуальний підхід у застосуванні.

Фактично, застосування заходів адміністративного примусу в сфері запобігання корупції обумовлене наявністю юридично значущих фактів соціальних порушень, які потребують запобігання, ліквідації або усунення як небажаних явищ для особи, суспільства і держави. Проте, лише наявність фактичних підстав для застосування адміністративного примусу недостатня. Для того, щоб мати можливість використовувати надані повноваження, останні мають бути визначені та закріплені нормативно.

Таким чином, адміністративний примус може застосовуватися у випадках: невиконання особою своїх обов'язків (наприклад, подання декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування); порушення встановлених обмежень (наприклад, зайняття підприємницькою діяльністю); скоєння правопору-

шення, пов'язаного з корупцією, за яке може бути застосоване адміністративне покарання.

Заходи адміністративного примусу у механізмі забезпечення реалізації антикорупційної політики наочно відображають вплив уповноважених на досягнення антикорупційних цілей. Ці заходи можуть бути різноманітно визначені та класифіковані. Наприклад, на думку Т.О. Коломoeць, систему заходів адміністративного примусу можна класифікувати за кількома критеріями на різних етапах: 1) залежно від підстав застосування, шляхом виділення підсистеми однорідних заходів: а) тих, що стосуються протиправних діянь, та б) тих, застосування яких не має прямого відношення до протиправних дій (етичні запобіжні заходи); 2) залежно від безпосередньої мети застосування, шляхом виділення: а) заходів, що стосуються протиправних дій (адміністративні санкції та заходи адміністративного припинення), та б) заходів, що не пов'язані з протиправними діями (наприклад, заходи, пов'язані з надзвичайними ситуаціями) [5].

На основі цільового призначення та юридичної природи практики застосування заходів адміністративного примусу в контексті забезпечення виконання антикорупційної політики, їх можна розподілити на наступні категорії: а) превентивні заходи (виконання повноважень під контролем з метою запобігання можливим конфліктам інтересів); б) заходи адміністративного припинення (вилучення предметів, що стали об'єктом корупційних дій); в) адміністративні санкції (штрафи або позбавлення права займати посади) [6].

Давайте докладніше розглянемо особливості адміністративних стягнень, які використовуються як засіб примусу в рамках механізму забезпечення виконання антикорупційної політики, і що застосовуються від імені держави до особи, яка у визначеному законом порядку визнана винною у вчиненні адміністративного порушення, пов'язаного з корупцією.

За вчинення адміністративного порушення, пов'язаного з корупцією, на особу можуть бути накладені такі види стягнень: 1) штраф; 2) конфіскація: а) предметів, які були знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного порушення; б) грошей, отриманих внаслідок вчинення адміністративного порушення; 3) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Для використання цього виду адміністративного покарання за порушення, пов'язані з корупцією, як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, передбачено два різні механізми. Перший застосовується у випадках, коли позбавлення права передбачено у санкції статті Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та триває до одного року. Другий механізм застосування нової санкції встановлено у частині 5 статті 30 КУпАП, згідно з яким «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю» може бути застосовано судом протягом строку від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачено воно у санкції конкретної статті, коли суд вважає, що збереження цих прав для особи, яка вчинила адміністративне порушення, неможливе з огляду на характер порушення та інші обставини справ [7].

Згідно зі статтею 38 КУпАП, термін накладення адміністративного покарання за порушення, пов'язані з корупцією, становить три місяці з моменту вчинення правопорушення. Порядок накладення адміністративних покарань регулюється Главою 4 КУпАП [7]. Основними принципами застосування адміністративних стягнень є принципи законності та індивідуалізації адміністративної відповідальності.

Законність проявляється в обмеженні можливостей юрисдикційного органу або посадової особи, яка розглядає справу, щодо застосування покарань лише в межах, передбачених законом, та у відповідності з санкцією кон-

кретної правової норми. Поточне адміністративне законодавство встановлює ряд гарантій для дотримання принципу законності, таких як: а) можливість накладення лише одного основного або основного та додаткового адміністративного стягнення за кожне правопорушення; б) визначений перелік адміністративних покарань за скоєння певного адміністративного правопорушення; в) заборона застосування адміністративного стягнення в межах, які перевищують встановлений правовою нормою розмір.

Індивідуалізація адміністративної відповідальності передбачає урахування різних факторів при призначенні покарання, зокрема: а) характер дії, яку вчинено; б) особистість порушника; в) ступінь його вини; г) фінансовий стан; г) обставини, які зменшують або посилюють відповідальність. Порядок накладення покарань у разі скоєння кількох (двох або більше) правопорушень однією і тією ж особою визначений у статті 36 КУпАП [7]. У випадку, коли різні суб'єкти розглядають справи про окремі правопорушення або коли один і той же суб'єкт розглядає їх не одночасно, адміністративне стягнення накладається за кожне правопорушення окремо. У випадку, коли особа, що скоїла кілька правопорушень, їх справи розглядаються одночасно тим самим суб'єктом, адміністративне стягнення обмежується максимальною санкцією, передбаченою за найбільш серйозне правопорушення серед них. До основного стягнення може бути додано одне з додаткових покарань, встановлених статтею, що визначає відповідальність за будь-яке з вчинених правопорушень [8, с. 37].

Зазначене ілюстративно демонструється статистикою щодо вживання адміністративних заходів в попередній і сучасний періоди. Наприклад, за період з 2020 по 2021 рік, Національним агентством з питань запобігання корупції було складено 2068 протоколів [9]. Цей показник є найнижчим серед усіх протоколів про адміністративні правопорушення, складених Національним агентством з питань

запобігання корупції. Такі показники можуть бути зумовленими наступними причинами: 1) низьким рівнем виявлення та документування правопорушень, що стосуються подарунків; 2) недостатньо ефективною роботою органів, уповноважених на боротьбу з корупцією; 3) низьким рівнем застосування закону в судовій практиці.

Щодо недостатньо ефективної діяльності уповноважених органів, які борються з корупцією, слід зауважити, що протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, складаються уповноваженими особами Національної поліції та Національним агентством з питань запобігання корупції. Раніше їхні повноваження щодо складання протоколів не були чітко визначені, тому вони могли виконувати одну і ту ж роботу або навіть складати протокол відносно однієї і тієї ж особи. Після внесення змін до КУпАП це дублювання повноважень було усунуто, і зараз згідно зі статтею 255 КУпАП Національне агентство з питань запобігання корупції складає протоколи стосовно високопосадових осіб, тобто тих, посади яких пов'язані з відповідальним або особливо відповідальним становищем; стосовно всіх інших суб'єктів протоколи складають уповноважені особи Національної поліції. Протокол разом з додатковою документацією (доказами, поясненнями) направляється до місцевого загального суду, розташованого в місці вчинення правопорушення, протягом трьох днів з моменту його складання [7]. Крім того, інформація про складення такого протоколу разом із вказівкою на суть вчиненого правопорушення та порушену норму закону відправляється за місцем роботи посадової особи.

У 1998 році Пленум Верховного Суду України прийняв постанову «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією». На той час Верховний Суд відмітив необхідність при розгляді справ цієї категорії звертати особливу увагу на наступні аспекти:

- чи було скоєне правопорушення, за яке особа притягується до відповідальності;
- чи містить діяння ознаки корупційного правопорушення, передбаченого законом;
- чи винна особа в його скоєнні;
- чи є вона суб'єктом даного правопорушення;
- чи не має правопорушення ознак злочину;
- чи не минули строки для розгляду справи;
- чи відсутні інші обставини, що виключають проведення справи.

Судам також зверталась увага на необхідність вивчення мотивів та характеру скоєного діяння, повноваження особи, яка його вчинила, наявність причинного зв'язку між діянням та виконанням нею завдань і функцій держави, а також мети правопорушення [10].

Незважаючи на те, що таке узагальнення було прийнято раніше, ці питання залишаються актуальними й до цього часу при вирішенні справ та накладенні адміністративних стягнень.

Розглянемо до прикладу практику застосування адміністративних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, на прикладі статті 172-5 КУпАП. Згідно з даними Єдиного державного реєстру судових рішень за період з 2020 по 2021 рік, судами було прийнято всього 53 постанови у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням встановлених обмежень щодо одержання подарунків.

Проаналізувавши рішення судів щодо статті 172-5 КУпАП, яка стосується притягнення до відповідальності публічних службовців за порушення правил отримання подарунків, які вказані в Єдиному державному реєстрі судових рішень, можна прийти до наступних висновків. Так, за період з 2019 по 2021 рік було винесено 70 рішень щодо статті 172-5 КУпАП, з них – 39 справ були закриті через відсутність ознак адміністративного правопорушення; 9 – повернуті для належного оформлення; 11 – осіб було визнано винними і накладено штраф без кон-

фіскації; 4 – особи були покарані штрафом та конфіскацією подарунків, однак з трьох з них було подано апеляційні скарги, і справи були закриті в апеляційному порядку через відсутність ознак правопорушення; 9 – справ були закриті через закінчення строків, включаючи 4 випадки, коли особи були визнані винними, але провадження було закрито без покарання; 1 – особа була звільнена від відповідальності з усним зауваженням та попередженням.

Отже, в цілому лише 17% з усіх прийнятих постанов мали наслідком притягнення осіб до відповідальності. По інших 83% постановам, які надійшли до суду, провадження було закрито або через відсутність ознак правопорушення, або через закінчення строків, або матеріали були повернуті до органу, який склав протокол.

Також можна виокремити ряд проблем щодо визначення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, до яких віднесемо: 1) потреба у чіткому розмежуванні між предметом адміністративного правопорушення та предметом злочину; 2) складнощі у забезпеченні доказів, оскільки головними джерелами доказів є протоколи про адміністративне правопорушення та пояснення учасників; 3) важкість встановлення об'єктивних ознак порушення, пов'язаного з корупцією, зокрема наявність причинно-наслідкового зв'язку між фактом порушення та його наслідками.

Оскільки законодавством України можуть бути передбачені інші види адміністративних стягнень, окрім тих, які зазначені у санкціях

КУпАП, важливим є звернення до Закону України «Про запобігання корупції». Згідно з ч. 2 ст. 65¹ цього законодавчого акту, особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [1].

Висновки. З огляду на вищевикладене, можна прийти до висновків, що за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, можуть бути застосовані наступні види стягнень: штраф; конфіскація речей, що стали інструментом вчинення або безпосереднім об'єктом правопорушення; конфіскація грошей, отриманих в результаті правопорушення; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. На основі аналізу фіксації адміністративних порушень, пов'язаних з корупцією, виявлено найнижчий рівень серед усіх протоколів, складених Національним агентством з питань запобігання корупції, що можливо пояснити існуванням таких факторів: низького рівня виявлення та оформлення правопорушень, пов'язаних із отриманням подарунків; недостатньо ефективною роботою органів, що відповідають за боротьбу з корупцією; низьким рівнем судової практики у цій сфері.

Анотація

У статті досліджено теоретичні та практичні аспекти застосування заходів адміністративного примусу для забезпечення реалізації антикорупційної політики. Адміністративний примус для антикорупційних цілей визначено як принцип, що лежить в основі дій суб'єктів публічної адміністрації, які мають повноваження у запобіганні корупції. В статті розглянуто характеристики заходів адміністративного примусу в контексті забезпечення виконання антикорупційної політики, такі як: використання лише уповноваженими компетентними органами та посадовими особами від імені держави; юридично закріплений характер, що базується на нормах адміністративного права та застосування на законних підставах; персоніфікація застосування тощо.

До основ для вжиття заходів адміністративного примусу у контексті протидії корупції включено юридично значущі ситуації соціального відхилення, які потребують запобігання, усунення або припинення їх як небажаних явищ для окремої особи, громади та держави. Зазначено, що адміністративний примус застосовуватиметься у таких випадках: невиконання особою відповідних обов'язків (зобов'язання щодо надання декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування); порушення встановлених заборон (порушення обмежень у здійсненні підприємницької діяльності); вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, за яке може бути застосоване адміністративне покарання.

Встановлено, що заходи адміністративного примусу у механізмах забезпечення виконання антикорупційної політики належним чином відображають вплив уповноважених осіб на досягнення антикорупційних цілей. Розглянуто особливості адміністративних стягнень, що застосовуються як засіб примусу у механізмах забезпечення виконання антикорупційної політики від імені держави до особи, яка у встановленому законом порядку визнана винною у скоєнні адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Ключові слова: антикорупційна політика, заходи адміністративного примусу, адміністративне стягнення, запобігання корупції, механізм забезпечення реалізації антикорупційної політики, декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Slavytska A.K. Administrative coercion measures in the mechanism for ensuring anti-corruption policy implementation

Summary

The article examines the theoretical and applied characteristics of administrative coercion measures used in the course of ensuring the implementation of anti-corruption policy. Administrative coercion for anti-corruption purposes is defined as the principle underlying the implementation of the powers granted to them by subjects of public administration to ensure the prevention of corruption. The features inherent in administrative coercion measures in the area of the anti-corruption policy enforcement mechanism are highlighted: implementation on behalf of the state only by authorized competent bodies and officials; legal legalized nature, which is based exclusively on the norms of administrative law and is applied on legal grounds; personalization of the application, etc.

The bases for taking measures of administrative coercion in the context of combating corruption include legally significant situations of social deviation that require prevention, elimination or termination as undesirable phenomena for an individual, community and state. It is noted that administrative coercion will be applied in the following cases: a person's failure to fulfill the relevant duties (obligation to provide a declaration of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government); violation of established prohibitions (violation of restrictions on the implementation of entrepreneurial activity); committing an offense related to corruption, for which an administrative penalty may be applied.

It was established that measures of administrative coercion in the mechanisms of ensuring the implementation of the anti-corruption policy meaningfully reflect the influence of the authorities on ensuring the anti-corruption goals. The specifics of administrative fines applied as a means of coercion in the mechanisms for ensuring the implementation of the anti-corruption policy, applied on behalf of the state to a person found guilty of an administrative misdemeanor related to corruption in accordance with the procedure established by law, are considered.

Key words: anti-corruption policy, measures of administrative coercion, administrative penalty, prevention of corruption, mechanism for ensuring the implementation of anti-corruption policy, declaration of a person authorized to perform the functions of the state or local self-government.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 10.03.2024).
2. Аракелян Р.М. Поняття державного примусу в теорії права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 1. С. 391–393.
3. Агакарян Р.С. Методи адміністративної діяльності органів виконавчої влади на транспорті. *Юридичний електронний науковий журнал*. 2021. № 8. С. 200–207. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-8/44>
4. Адміністративне право України: основні поняття : навч. посіб. / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 230 с.
5. Коломоєць Т.О. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Право України*. 2003. № 2. С. 20–32.
6. Ткаля О.В. Класифікація заходів адміністративного примусу. *Новітні кримінально-правові дослідження*. 2015. С. 264–267.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 р. № 8073. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/card6#Public> (дата звернення: 10.04.2024).
8. Лавренова О.І., Хамходера О.П. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією: навч. посібник. Одеса, 2019. 57 с.
9. Моніторинг діяльності Національного агентства з запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/monitoring-diyalnosti-natsionalnogo-agenstva/>
10. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України № 13 від 25.05.1998 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013700-98#Text>