

Роксолана Гречанюк,
кандидат юридичних наук,
провідний науковий співробітник
Національної академії прокуратури України

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ ПЕРСОНАЛУ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Досліджено окремі аспекти застосування адміністративної відповідальності як запобігання корупції персоналу правоохоронних органів України. Зауважено, що забезпечення доброчесності як фундаментальної засади діяльності персоналу правоохоронних органів супроводжується групою правових та організаційних елементів, що у сукупності позитивно й негативно стимулюють зазначений персонал.

Перебування інструментарію юридичної відповідальності серед цих елементів пояснюється тим, що правовідносини публічного управління правоохороною зазнають загроз неефективної, неетичної діяльності, недобросовісних впливів як з середини, так і ззовні, а використання класичних інструментів управління дає змогу їх утримувати у нормотиповому полі. Пряме перегукування засади доброчесності з питаннями запобігання корупції зумовлює значення інструментарію адміністративної відповідальності порівняно з іншими її видами, оскільки за сьогоденішньою концепцією запобігання корупції саме адміністративна відповідальність має виступати попереджувальним сигналом, який демонструє ознаки недобросовісних вчинків посадовця. Інші види відповідальності за корупцію, передусім кримінальна, завершують службу працівника правоохоронного органу.

Способом дослідження застосування адміністративної відповідальності як реакції держави на незначні за рівнем суспільної шкідливості недоброчесні дії працівників правоохоронних органів нами обрано емпіричний. Саме проведення емпіричного аналізу щодо цієї групи статей дає змогу нам виявити тенденції української антикорупційної практики та запропонувати ряд рішень щодо оптимізації застосування адміністративної відповідальності за порушення доброчесності персоналу правоохоронних органів України для протидії таким діям, що змістовно близькі до корупції. Працівники правоохоронних органів є особливим суб'єктом притягнення до адміністративної відповідальності. Згідно з ст. 14 КУпАП вони підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'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.

Ключові слова: юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, корупція, запобігання корупції, правоохоронні органи, правопорушення, корупційні правопорушення.

Бібл.: 5.

Hrechaniuk R.

Application of administrative liability in the quality of preventing corruption of the law enforcement bodies of Ukraine

The article is devoted to the investigation of some aspects of the use of administrative responsibility as a prevention of corruption of law enforcement personnel of Ukraine. It notes that ensuring integrity as a fundamental basis for the activities of law enforcement personnel is accompanied by a group of legal and organizational elements that collectively produce a positive and negative incentive for these personnel.

The existence of legal liability instruments among these elements is explained by the fact that the law enforcement public relations are threatened by inefficient, unethical activities, unfair influences both from the middle and from the outside, and the use of classical management tools allows them to be kept in the normative field. The direct overriding of the integrity principle with respect to the prevention of corruption determines the value of the tool of administrative responsibility in comparison with other types of corruption. Because of the current concept of corruption prevention, administrative responsibility itself should act as a warning signal, which shows signs of dishonest actions of an official. Other types of liability for corruption, primarily criminal, end the service of a law enforcement officer.

We have chosen empirically to investigate the use of administrative responsibility as a reaction of the state to insignificant acts of law enforcement officials who are insignificant in the level of social harm. It is the empirical analysis of this group of articles that allows us to identify trends in Ukrainian anti-corruption practice and to propose a number

of solutions to optimize the use of administrative responsibility for violating the integrity of law enforcement personnel in Ukraine to counteract such acts that are substantially similar to corruption. Law enforcement officers are a particular subject of administrative responsibility. According to Article 14 of the Code of Administrative Offenses, they are subject to administrative responsibility for administrative offenses related to non-compliance with the established rules in the field of protection of public order; state and public order, nature, public health and other rules, ensuring the fulfillment of which is included in their official duties. .

Keywords: legal responsibility, administrative responsibility, corruption, prevention of corruption, law enforcement, offenses, corruption offenses.

Постановка проблеми. Формування системи корупційної превенції вимагає застосування різноманітного інструментарію, спрямованого на зменшення корупційних виявів у правоохоронній системі. Персонал правоохоронних органів наділений особливими повноваженнями, які передбачають можливість застосування примусу, а також іншого владного або процесуального впливу, що свідчить про їхню підвищену корупційну вразливість. Одним із способів припинення корупційних явищ, що виникають у діяльності персоналу правоохоронних органів, є юридична відповідальність, яка, мабуть, є крайньою мірою, що спрямована на забезпечення логічного циклу завершення системи заходів запобігання та протидії корупції. Зважаючи на означене, проблема застосування адміністративної відповідальності як запобігання корупції персоналу правоохоронних органів України є актуальною і недостатньо розробленою в науці адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розробка правового забезпечення адміністративної відповідальності в системі антикорупційних заходів є важливим завданням правової науки. У цьому контексті варті уваги наукові праці О. Бандурки, В. Білоуса, А. Галая, І. Грабця, В. Драгана, Д. Заброди, З. Загинеї, В. Колпакова, І. Козьякова, М. Мельника, Н. Рибалки, С. Рогольського, Р. Тучак, М. Хавронюка, О. Шемякіна, О. Ярмиша, Н. Ярмиш та інших. Проте питання щодо застосування адміністративної відповідальності як запобігання корупції персоналу правоохоронних органів України все ще недостатньо розкрито.

Метою статті є дослідження окремих аспектів застосування адміністративної відповідальності як запобігання корупції персоналу правоохоронних органів України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Питання забезпечення доброчесності як фундаментальної засади діяльності персоналу правоохоронних органів супроводжується групою правових та організаційних елементів, що у сукупності позитивно й негативно стимулюють зазначений персонал.

Перебування інструментарію юридичної відповідальності серед цих елементів пояснюється тим, що правовідносини публічного управління правоохороною зазнають загроз неефективної, неетичної діяльності, недобросовісних впливів як зсередини, так і ззовні, а використання класичних інструментів управління дає змогу їх утримувати у нормотиповому полі.

Юридичну відповідальність визначають, як вид соціальної відповідальності, сутність якої полягає у застосуванні до правопорушників передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються примусово державою. До правопорушника застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками. Класичними видами юридичної відповідальності згідно із законодавством України є такі: адміністративна відповідальність, відповідальність дисциплінарна, кримінальна і цивільна. З іншого боку, застосування юридичної відповідальності стимулює правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин, сприяє формуванню в населення поваги до закону і права, а отже, є суттєвим фактором побудови правової держави в Україні [1, с. 437].

З нашої точки зору, одним з найголовніших видів юридичної відповідальності, який забезпечує доброчесність персоналу правоохоронних органів, є адміністративна відповідальність.

Основою такого твердження є розуміння доброчесності. Так, доброчесність – це принцип діяльності публічного службовця цивільної і мілітаризованої державної служби, що поєднує в собі спроможність діяти етично, справедливо, неупереджено і, звісно, законно. Це стрижневий принцип сучасної діяльності персоналу правоохоронних органів, що де-факто об'єднує згадані інші принципи і детально пов'язаний із утримуванням від корупційних дій чи діянь з ознаками корупції. Ми робимо такий висновок спираючись на численні праці науковців та практиків, таких як: С. В. Жуков [2], О. О. Рибак [3], І. М. Бевзюк [4] та ін.

Пряме перегукування засади доброчесності з питаннями запобігання корупції зумовлює значення інструментарію адміністративної відповідальності порівняно з іншими її видами. Оскільки згідно із сучасною концепцією запобігання корупції саме адміністративна відповідальність має виступати попереджувальним сигналом, який демонструє ознаки недобросовісних вчинків посадовця. Інші види відповідальності за корупцію, передусім кримінальна, завершують службу працівника правоохоронного органу, не стимулюють професійну діяльність, впливають на інших посадовців, демонструючи невідворотність покарання.

Саме застосування адміністративної відповідальності є першим сигналом про недотримання засад доброчесності та можливість повернути такого працівника до належного стану діяльності.

Цей підхід був закріплений у стрижневому антикорупційному законі: Законі України «Про запобігання корупції», де правопорушення, пов'язані із корупцією класифіковано на:

– корупційні правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність;

– правопорушення, пов'язані з корупцією, – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені антикорупційним законодавством вимоги, заборони та обмеження [5].

Відповідно діє адміністративна відповідальність за незначні суспільно небезпечні порівняно із корупційними правопорушеннями вчинки і сигналізує про потребу реорганізувати діяльність на цій ланці функціонування правоохоронного органу.

Глава 13А Кодексу України про адміністративні правопорушення містить групу правопорушень, які становлять перелік видів протиправної недобросовісної діяльності, за які настає адміністративна відповідальність. Ця система зараз ще недостатньо виважена з огляду на несистемні зміни до вказаного кодексу, тому насаперед необхідно виокремити ті, які забезпечують добросовісність працівників правоохоронного органу.

Так, сьогодні з незрозумілих нам причин серед правопорушень, що пов'язані з корупцією, фігурують такі, як порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1 КУпАП) та порушення законодавства у сфері оцінювання впливу на довкілля (ст. 172-9-2 КУпАП). Перше з них не стосується публічної служби як спеціального суб'єкта цього правопорушення, інше, на наш погляд, логічно інкорпорувати до глави 7 Кодексу, де зібрано адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини.

Висновки. Отже, системою адміністративних правопорушень, що сприяють добросовісній діяльності працівників правоохоронних органів, на наш погляд, є:

- 1) порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП);
- 2) порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП);
- 3) недотримання вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КпАП);
- 4) порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП);
- 5) незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП);
- 6) невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП);

Такий висновок щодо систематизації вищевказаних правопорушень зроблено нами на основі дослідження зв'язків складів перелічених правопорушень із положеннями спеціальних антикорупційних обмежень, визначених антикорупційним законодавством.

Водночас ми вважаємо, що ці правопорушення можна підпорядкувати у дві групи: порушення адміністративних антикорупційних запобіжників та порушення, пов'язані із корупцією у діяльності посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування.

До першої групи ми відносимо порушення обмежень щодо сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП) та порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП).

Друга група складається, на наш погляд, з порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП), незаконного використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП) та невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП).

Для дослідження застосування адміністративної відповідальності як реакції держави на незначні за рівнем суспільної шкідливості недобросовісні дії працівників правоохоронних органів нами обрано емпіричний метод. Саме проведення емпіричного аналізу щодо цієї групи статей дає змогу виявити тенденції української антикорупційної практики та запропонувати рішення щодо оптимізації застосування адміністративної відповідальності за порушення доброчесності персоналу правоохоронних органів України для протидії таким діянням, що змістовно близькі до корупції. Також, у процесі дослідження ми побачили невідповідність назви правопорушення, передбаченого статтею 172-9 КУпАП його складу, що суттєво впливає на неефективне практикування адміністративної відповідальності за такі діяння.

Відповідно на основі цього підходу пропонуємо систематизувати законодавчі основи адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією:

- вилучити статті 172-9-1 та 172-9-2 з глави 13А та перемістити їх відповідно до глав 6 та 7 Кодексу;
- змінити назву ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції» на більш відповідну змісту зазначеного правопорушення «Невжиття заходів реагування на порушення доброчесності»;
- встановити іншу нумерацію статей глави 13А Кодексу України про адміністративні правопорушення: ст. 172-1 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», ст. 172-2 «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», ст. 172-3 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень», ст. 172-4 «Порушення вимог фінансового контролю», ст. 172-5 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», ст. 172-7 «Невжиття заходів реагування на порушення доброчесності».

Список використаних джерел

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т.1. 672 с.
2. Жуков С. В. Феномен доброчесності: до питання методології дослідження. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 5. Т.1. С. 23–26.
3. Рыбак О. О. Проверка на добросовестность как действенный инструмент предотвращения коррупции. Досвід Румунії та Молдови. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 1. С. 140–145.
4. Бевзюк І. М. Психолого-юридичний механізм перевірки доброчесності прокурорів. URL : http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/11998/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7.%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6.%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80.%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82.%20%D0%A72_p028-030.pdf (дата звернення: 15.11.2019).
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print> (дата звернення: 15.11.2019).

References

1. *Yurydychna entsyklopediya [Legal Encyclopedia]*: V 6 t. Redkol.: Yu.S. Shemshuchenko (holova redkol.) ta in. Kyiv: Ukr. entsykl., 1998, 1 [in Ukrainian].
2. Zhukov, S. V. (2018). Fenomen dobrochesnosti: do pytannya metodolohii doslidzhennia [The phenomenon of virtue: the issue of research methodology] *Naukovyy visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava – Scientific Bulletin of Public and Private Law*, 5 (1), 23–26 [in Ukrainian].
3. Rybak, O. O. (2019). Perevirka na dobrochesnist yak diyevyy instrument zapobihannya koruptsiyi. Dosvid Rumuniyi ta Moldovy [Integrity check as an effective tool for preventing corruption. The experience of Romania and Moldova]. *Aktualni problemy vitchyznyanoi yurysprudentsiyi – Actual problems of domestic jurisprudence*, 1, 140–145 [in Ukrainian].
4. Bevzyuk, I. M. Psykholoho-yurydychnyy mekhanizm perevirky dobrochesnosti prokuroriv [Psychological and legal mechanism of prosecutors integrity]. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/11998/1/%D0%A0%D0%B5%D0%B0%D0%BB%D1%96%D0%B7.%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6.%20%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%80.%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82.%20%D0%A72_p028-030.pdf [in Ukrainian].
5. *Pro zapobihannya koruptsiyi [On the Prevention of Corruption]*: Zakon Ukrayiny vid 14 zhovtnya 2014 roku № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/print> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 28.11.2019.