

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

**Йосифович Данило Ігорович**

УДК: 342.95: 3.086: 352.075:  
342.841

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ  
ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ**

Спеціальність 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

**Остапенко Олексій Іванович,**

доктор юридичних наук, професор

Львів-2009

## ЗМІСТ

<b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ .....</b>	<b>4</b>
<b>ВСТУП.....</b>	<b>5</b>
<b>РОЗДІЛ 1</b>	
<b>ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ.....</b>	<b>17</b>
1.1 Адміністративно-правові аспекти відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння.....	17
1.2 Характеристика підстав адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння.....	36
1.3 Посадові особи органів місцевого самоврядування, як суб'єкти адміністративної відповідальності за корупційні діяння .....	59
1.4 Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності за корупційні діяння.....	75
<b>Висновки до 1 розділу.....</b>	<b>95</b>
<b>РОЗДІЛ 2</b>	
<b>АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ СКОЄНІ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</b>	<b>98</b>
2.1 Суб'єкти адміністративного провадження в справах про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування.....	98
2.2 Порухення адміністративного провадження про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування.....	111
2.3 Розгляд адміністративних справ про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування.....	131
2.4 Оскарження, опротестування та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень за корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування.....	148
<b>Висновки до 2 розділу.....</b>	<b>170</b>

**РОЗДІЛ 3**

<b>ПРОФІЛАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЙНИМИ ДІЯННЯМИ СЕРЕД ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....</b>	<b>172</b>
<b>Висновки до 3 розділу.....</b>	<b>190</b>
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>193</b>
<b>ДОДАТКИ .....</b>	<b>198</b>
<b>АКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ .....</b>	<b>212</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>216</b>

**ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення
ДПА	Державна податкова адміністрація
КК	Кримінальний кодекс
КПК	Кримінально-процесуальний кодекс
ЦПК	Цивільно-процесуальний кодекс
МВС	Міністерство внутрішніх справ
УБОЗ	Управління боротьби з організованою злочинністю
СБУ	Служба безпеки України
ДСБЕЗ	Державна служба боротьби з економічними злочинами
НБР	Національне бюро розслідувань

## ВСТУП

**Актуальність теми дослідження.** Одним із давніх і негативних явищ в діяльності органів державної влади і управління є корупція. Про наявність боротьби з корупцією із застосуванням при цьому необхідних і важливих заходів є досить багато пропозицій і рекомендацій наукового змісту, рішень які регулюють правові відносини у вказаній сфері. Невеликий у вимірах історичного часу незалежний розвиток України, гальмується завдячуючи негативному впливу корупції на соціальну, політичну і правову свідомість населення країни та діяльність її апарату державного управління.

Пропозиції науково-теоретичного змісту, що спрямовані на боротьбу з корупцією у державних органах влади на всіх її рівнях, залишаються у більшості випадках лише проблемою, яка є предметом дискусії невеликої частини українського суспільства.

Політичні рішення і прийняте за період незалежності України антикорупційне законодавство, хоча і знаходить підтримку серед населення є нажаль недостатньо ефективними, що сприяє подальшим проявам корупції, фактично у всіх сферах діяльності українського суспільства.

Негативний феномен корупції в Україні служить перепорою для ефективної її співпраці з міжнародною спільнотою майже у всіх сферах людської діяльності.

Серед багатьох чинників, які сприяють постійному існуванню корупції є людський та економічний фактори, зубожіння і експлуатація найманих працівників, нестримне корисливе бажання посадових осіб збагатитися за рахунок свідомого порушення моральних і правових норм, що діють в українському суспільстві. Слабкість органів влади, правовий нігілізм і відчуття всездозволеності та безкарності за скоєні корупційні дії стимулюють порушників до корупції.

Вимагає розв'язання проблема подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства, норми якого є в окремих випадках суперечливими за своїм змістом і неефективним в якості інструмента

застосування. Незначними за видами і розміром є запропоновані законодавцем адміністративні стягнення за вчинені корупційні дії. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності свідчить про неузгодженість та неврегульованість в частині визначення характеру і небезпеки корупційних дій, їх кваліфікації та подальшого правового забезпечення, провадження в справах про корупційні діяння. Профілактика, як складова частина протидії корупції зі сторони органів державної влади на жаль не має позитивних результатів. Проведення профілактики адміністративних правопорушень пов'язаних з корупцією на загальнодержавному та регіональному рівнях, за відсутності належного правового забезпечення, фінансування і формального ставлення до цієї важливої справи з боку органів державної влади є неефективним.

Індивідуальна профілактика адміністративних правопорушень пов'язаних з корупційною діяльністю посадових осіб покладена у більшості випадків на судові органи. Практика їх діяльності у боротьбі з корупцією має негативну оцінку у суспільстві. Справи про великомасштабну корупційну діяльність до суду майже не надходять. Водночас, адміністративне провадження навіть по тих справах, що надійшли до суду, в багатьох випадках припиняється у зв'язку з порушеннями законності, переважна більшість з яких допускається ще на стадії досудової перевірки матеріалів. Через неналежне процесуальне оформлення виявлених фактів корупції провадження по адміністративних справах про корупційні правопорушення припиняється, а особи, що їх скоїли, відповідно, уникають передбаченої законом відповідальності. В період з 2003 до 2008 років підставами для закриття цих справ були наступні:

1) в зв'язку з відсутністю події і складу правопорушення – 3050 справ, що відповідно складає 10,15% від загальної кількості справ по яких прийнято рішення;

2) за малозначністю вчиненого правопорушення – 2384 справи, що відповідно складає 7,93% від загальної кількості справ по яких прийнято рішення;

3) в зв'язку з перебігом строку давності – 758 справ, що відповідно складає 2,52% від загальної кількості справ по яких прийнято рішення. (Додаток А)

Наведене свідчить про актуальність та необхідність підвищення протидії корупції зі сторони відповідних правоохоронних органів держави, суспільства і обумовлює нагальну потребу пошуку додаткових та більш ефективних методів і форм боротьби з цим небезпечним явищем.

Дослідження групи норм, що регламентують адміністративну відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння є необхідною умовою в реформуванні адміністративного права та вдосконалення адміністративного законодавства в цілому.

Загальні теоретичні аспекти визначення адміністративної відповідальності в достатній мірі висвітлені в юридичній літературі, зокрема, в роботах вітчизняних вчених, як В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, А.П. Ключниченка, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, І.М. Пахомова, В.О. Шамрая, Х.П. Ярмачі та інших. Крім того, ці питання знайшли відображення в працях багатьох російських авторів, зокрема: А.Б. Агапова, Д.М. Бахраха, І.О.Галагана, М.І. Єропкина, Ю.М. Козлова, С.Г. Котюргіна, А.Є. Лунєва, В.М. Манохіна, Д.М. Овсянка, Л.Л. Попова, Б.В. Россінського, Н.Г. Салішевої, В.Д. Сорочкіна, М.С. Студенікіної та інших.

Помітний внесок в дослідження проблем правової протидії корупції зробили такі науковці, як Л.В. Багрій-Шахматов, М.І. Бажанов, В.І. Борисов, В.М. Гарашук, В.Л. Грохольський, І.М. Даньшин, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, М.І. Камлик, В.А. Клименко, В.П. Корж, П.С. Матишевський, Г.А. Матусовський, В.О. Навроцький, І.В. Сервецький, І.К. Туркевич, М.І. Хавронюк, В.І. Шахун та інші.

В той же час, за період з 1995 по 2008 роки лише окремі аспекти проблеми загальної протидії корупції були предметом дисертаційних досліджень, таких вчених, як Л.І. Аркуша, Д.Г. Заброта, В.В. Коваленко, В.С. Лукомський, М.І.

Мельник, Є.В. Невмержицький, С.С. Рогульський, О.В. Терещук, О.В. Ткаченко, С.А. Шалгунова.

Досягнені в цьому напрямку науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність суб'єктів уповноважених вести боротьбу з корупцією вимагає подальшої комплексної теоретичної розробки вказаної проблеми.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертацію виконано в руслі планових досліджень Міністерства внутрішніх справ України («Про затвердження Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 років») і Львівського державного університету внутрішніх справ («Основні напрями наукових досліджень ЛДУВС на 2005–2010 роки»). Її проблематика торкається цільової комплексної державної програми № 0186.0.070865 «Проблеми вдосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні» та має безпосереднє відношення до Концепції адміністративної реформи в Україні, упровадженої Указом Президента України № 810 від 22 липня 1998 року, і теми Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України «Проблеми адміністративно-правового забезпечення реформування державного управління (адміністративної реформи) в Україні» (№ 0102U001602).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є розробка на основі аналізу чинного законодавства, що регламентує напрями, форми і методи боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування, узагальнень та конкретних пропозицій науково-теоретичного і практичного змісту для розв'язання проблем та протиріч, що негативно впливають на стан боротьби і профілактику корупційних дій.

Для досягнення поставленої у дисертаційному дослідженні мети визначені такі основні завдання:



- з'ясування антисоціальної та антидержавної сутності і змісту корупції через призму конституційності та законодавчого обґрунтування цього негативного явища в діяльності органів місцевого самоврядування;

- аналіз теоретичних засад інституту адміністративної відповідальності, і зокрема, його складової частини – провадження в справах про корупційні правопорушення, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування та профілактики адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією;

- характеристика адміністративно-правових підстав відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння;

- виявлення, аналіз та рекомендації щодо розв'язання проблемних питань пов'язаних з адміністративно-процесуальною діяльністю правоохоронних органів при проведенні адміністративних розслідувань корупційних діянь;

- аналіз та пропозиції щодо запровадження позитивного закордонного досвіду боротьби з корупцією серед посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- розробка на основі проведеного дослідження обґрунтованих пропозицій та рекомендацій з удосконалення правового регулювання адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння;

- внесення конкретних пропозицій організаційно-правового характеру стосовно здійснення профілактичних заходів, пов'язаних з протидією корупції серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

**Об'єктом дисертаційного дослідження** є адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за вчинені корупційні діяння та їх профілактика правоохоронними органами.

**Предметом дисертаційного дослідження** є норми адміністративного права, які регламентують застосування заходів адміністративного впливу на протиправні корупційні дії та практика діяльності правоохоронних органів, спрямована на проведення адміністративних розслідувань корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, притягнення винуватих до

відповідальності, а також організація і забезпечення профілактики корупційних проявів в органах місцевого самоврядування.

**Методи дослідження.** Методологічну основу дослідження становлять положення діалектико-матеріалістичної теорії пізнання, теоретичні узагальнення та наукові розробки в галузях теорії держави та права, конституційного права, загальної теорії управління, адміністративного права та інших галузях правової науки. В роботі застосовувалися загальнонаукові та спеціальні методи пізнання, як системно-аналітичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, логіко-семантичний, системно-структурний, та конкретно-соціологічні методи (у тому числі статистичного аналізу, соціологічного опитування та інші). За допомогою історико-правового методу здійснено аналіз основних етапів розвитку понять «корупція» та «посадова особа», розглянуто нормативно-правову базу, що регламентує боротьбу з корупцією в органах державної влади і управління, як в минулому, так і в умовах сьогодення (підрозділ 1.1.); методу сходження від загального до конкретного – поглиблено понятійний апарат (підрозділ 1.1.); порівняльно-правового методу – здійснено порівняння вітчизняного та зарубіжного законодавства (підрозділи 1.1, 1.3.); статистичного методу аналізу – узагальнено результати діяльності органів адміністративної юрисдикції (судів) щодо адміністративної практики притягнення до відповідальності за порушення Закону України «Про боротьбу з корупцією» (підрозділ 2.1, 2.4.); системно-структурного – досліджено співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності за корупційні правопорушення (підрозділ 1.4.); формально-логічного – проаналізовано зміст законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регламентують діяльність уповноважених органів у сфері боротьби з корупцією (підрозділ 2.2, розділ 3); логіко-семантичного – внесено пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного законодавства (підрозділ 2.3).

Основні висновки і положення дисертації ґрунтуються на аналізі змісту діючого адміністративного законодавства України та окремих нормативно-правових актів, що регламентують боротьбу з корупцією, статистичних даних

правоохоронних органів України про результати адміністративно-правової боротьби з корупцією, а також на результатах власних емпіричних досліджень автора.

**Наукова новизна отриманих результатів** полягає в тому, що у даній роботі з урахуванням існуючого досвіду боротьби з корупцією в Україні проведено комплексне дослідження про застосування адміністративної відповідальності до посадових осіб органів місцевого самоврядування за вчинені корупційні діяння, а також організації і забезпечення профілактики цього негативного антисуспільного явища.

На основі проведеного дослідження сформульовано низку висновків, положень, пропозицій, важливих для обґрунтування та застосування адміністративної відповідальності за корупційні дії посадових осіб в органах місцевого самоврядування і проведення профілактики спрямованої на запобігання даного виду правопорушень:

*уперше:*

- дано авторське визначення адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння;
- на основі статистичних даних розкрито сучасний стан та тенденції по вдосконаленню організації боротьби з корупцією адміністративно-правовими засобами, запропоновані рекомендації по удосконаленню адміністративно-процесуальної діяльності органів, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;
- встановлено, що доцільно вирішувати питання про створення єдиного державного банку даних про юридичних осіб, які були «замішані в корупційних скандалах», для використання цієї інформації під час проведення відповідних перевірок перед проведенням тендерів;
- доведено, що реагування органів місцевого самоврядування на судові рішення про притягнення посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» фактично відбувається у вигляді протокольних попереджень, а іноді ці факти зовсім не

розглядаються на сесіях рад, в зв'язку з чим виникає потреба у вдосконаленні норм дострокового припинення їх повноважень, шляхом внесення доповнень до ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такого змісту: «Повноваження сільського, селищного, міського голови достроково припиняються, якщо він протягом календарного року двічі був притягнутий до адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією»;

- пропонується також застосовувати до посадових осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень новий вид адміністративного покарання – дискваліфікацію, яка позбавляє винну особу можливостей в подальшому обіймати посади в органах державної влади і управління;

- розвинуті, а в ряді випадків сформульовані вперше, пропозиції щодо вдосконалення Закону України «Про боротьбу з корупцією», Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також деяких відомчих нормативно-правових актів щодо організаційних засад розмежування компетенції підрозділів системи МВС, уповноважених складати протоколи про вчинення корупційних діянь;

- обґрунтовані пропозиції щодо удосконалення практичної діяльності правоохоронних органів щодо профілактики у галузі боротьби з корупцією;

*удосконалено:*

- класифікацію критеріїв розмежування адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності за вчинені корупційні діяння;

- існуючі терміни давності, в частині їх збільшення, для накладення адміністративного стягнення за вчинення корупційних діянь;

- форми організації і забезпечення профілактики адміністративних правопорушень пов'язаних з корупцією серед посадових осіб органів місцевого самоврядування;

*набули подальшого розвитку:*

- дослідження підстав адміністративної відповідальності за корупційні діяння посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- пропозиції щодо створення окремого державного органу, уповноваженого вести боротьбу з корупцією в органах державної влади і управління;
- окремі елементи організації взаємодії органів, які ведуть боротьбу з корупцією з іншими службами внутрішніх справ, а також з громадськими формуваннями та населенням по припиненню корупційних правопорушень, які вчинюються посадовими особами органів місцевого самоврядування;
- пропозиції про можливість та необхідність використання позитивного іноземного досвіду боротьби з корупцією в органах місцевого самоврядування правоохоронними органами України.

**Особистий внесок здобувача.** Теоретичні висновки і результати дослідження отримано на підставі особистих досліджень автора. Дисертація є самостійною науковою працею, в якій окремі питання висвітлені вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці, інші питання викладені по-новому з урахуванням сучасного стану і розвитку знань у різних галузях юридичної науки, теорії та практики боротьби правоохоронних органів з корупцією в органах місцевого самоврядування. У процесі одержання нових наукових результатів ідеї або розробки інших дослідників не використовувалися.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що основні висновки та рекомендації дисертації можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – основні висновки дослідження можуть бути використані для подальшої розробки організаційних заходів по боротьбі з корупцією та визначення шляхів адаптації вітчизняної нормативної бази до вимог Європейського Союзу;
- у правотворчості – використання результатів дослідження сприятиме удосконаленню нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері охорони встановленого порядку управління;
- у правозастосовчій діяльності – використання отриманих результатів дозволить покращити практичну діяльність органів та підрозділів, що здійснюють боротьбу з корупцією;

- у навчальному процесі – матеріали дисертаційного дослідження використовуються під час проведення занять із навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Основи управління в органах внутрішніх справ», «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ»; у системі службової підготовки з питань практичного ознайомлення особового складу підрозділів і служб із змінами антикорупційного законодавства.

**Апробація результатів дисертації.** Основні положення, висновки й рекомендації дисертації доповідалися та обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ, а також оприлюднені на таких науково-практичних конференціях та семінарах, зокрема: у міжвузівській науковій конференції «Вдосконалення державного управління в умовах адміністративної реформи» (Національна академія внутрішніх справ України, 12 червня 2002 року); у науково-практичному семінарі «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні» (Львівський юридичний інститут МВС України, 23 січня 2004 року); у науково-теоретичній конференції молодих та майбутніх вчених «Актуальні проблеми права 2003» (Національна академія внутрішніх справ України, 9 квітня 2003 року); у науково-теоретичній конференції молодих та майбутніх вчених-управлінців, присвяченій питанням реформування національного законодавства та відомчої системи освіти МВС України «Актуальні проблеми підготовки керівних кадрів МВС України в світлі освітянської реформи» (Національна академія внутрішніх справ України, 16 квітня 2004 року); у науково-теоретичній конференції, присвяченій п'ятій річниці Навчально-наукового інституту управління НАВС України «Україна 2005: поступальна хода до верховенства права» (Національна академія внутрішніх справ України, 20 травня 2005 року); у міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми протидії економічній злочинності, тінізації та корупції в умовах формування ринкової економіки в Україні» (Львівський юридичний інститут МВС України, 30 вересня 2005 року); у науково-практичному семінарі «Проблеми удосконалення адміністративно-

юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ» (Львівський юридичний інститут МВС України, 17 листопада 2006 року); у науково-практичній конференції «Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики» (Київський національний університет внутрішніх справ, 21 грудня 2006 року); у звітно-науковій конференції факультету кримінальної міліції «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 16 лютого 2007 року); у Всеукраїнській науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 28 вересня 2007 року); у науково-практичній конференції «Проблеми забезпечення конституційних прав громадянина в кримінальному судочинстві» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 26 жовтня 2007 року); у науково-практичному семінарі «Проблеми застосування інформаційних технологій, спеціальних технічних засобів у діяльності ОВС, навчальному процесі, взаємодії з іншими службами» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 7 грудня 2007 року); у науково-звітній конференції факультету кримінальної міліції Львівського державного університету внутрішніх справ «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 5 березня 2008 року); у Всеукраїнській науково-практичній конференції «Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 15 травня 2008 року); у третій звітній науковій конференції «Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами» (Львівський державний університет внутрішніх справ, 6 березня 2009 року).

**Публікації.** Результати дисертації опубліковані у шістьох наукових статтях, п'ять з яких надруковані в спеціальних виданнях, що визначені ВАК України як фахові з юридичних наук.

**Структура дисертації.** Дисертація складається із вступу, 3 розділів, які поділені на 8 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (209 найменувань), 18 додатків. Загальний обсяг дисертації становить 235 сторінок, із яких основного тексту - 198 сторінок.



# РОЗДІЛ 1

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА

### АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ

### ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ

#### **1.1. Адміністративно-правові аспекти відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння**

Сучасний розвиток українського суспільства та розбудова демократичної держави неможливі без подальшого удосконалення національної правової системи, приведення її у відповідність з міжнародними правовими системами. В першу чергу це стосується юридичної відповідальності, як різновиду соціальної відповідальності, яка може тлумачитись не тільки як відповідальність за вчинене порушення законослухняної поведінки.

Відповідальність – це етико-правова категорія, яка відображає залежність особистості від соціального оточення, суспільства, держави і визначає ступінь відповідності індивідуальної поведінки встановленим правовим нормам [1, с.571]. Відповідальність виникає в результаті соціальної необхідності узгодження поведінки людини із системою суспільних відносин як сфера меж, рамок необхідної поведінки людини, вимог суспільства до індивіда, як невідворотність відповідальності за свою поведінку перед особою чи організацією, котрі мають на це право [2, с. 60].

Діалектичний взаємозв'язок соціальної відповідальності між громадянином та суспільством, характеризується взаємними правами та обов'язками у частині додержання та виконання приписів правових норм, що тягне схвалення, заохочення, а у випадках безвідповідальної поведінки, яка не відповідає приписам цих норм, – обов'язок зазнати несприятливі наслідки та їх зазнавання [3, с. 9]. В.М. Хомич визначає соціальну відповідальність, як складне суспільне відношення, що полягає у свідомо-вольовому самообмеженні особою суб'єктивної свободи згідно з вимогами схваленої та підтриманої суспільством необхідності (позитивний, особистісний аспект), а також у суспільному осуді та

пов'язаним з ним впливом на особу, яка допустила безвідповідальність у здійсненні суб'єктивної свободи (негативний, зовнішній аспект). Соціальна відповідальність та юридична відповідальність співвідносяться між собою як рід та вид. Так їх розглядає не лише загальна теорія права, а й усі галузеві юридичні науки [4, с. 26].

Слід зазначити, що у вітчизняній правовій науці нема єдності думок в тлумаченні поняття відповідальність. Кожен автор так чи інакше намагається визначити її по-своєму – намагаючись простежити генезис відповідальності, дослідники роблять акцент або на етимології слова «відповідальність» чи на розгляді відповідальності як філософської категорії.

«Великий тлумачний словник сучасної української мови» визначає відповідальність, як покладений на когось або взятий на себе обов'язок відповідати за певну ділянку роботи, справу, за чийсь дії, вчинки, слова. Крім того, тлумачиться словосполучення: «Притягати до відповідальності» – вважаючи когось винним, вимагати звіту за його вчинки (перед судом, органами влади і т. ін.) [5, с. 136]. З точки зору етимології, відповідальність – це обов'язок, необхідність давати звіт про свої вчинки, поступки і т.п. і відповідати за їх можливі наслідки, а юридична відповідальність – це вид соціальної відповідальності, завжди пов'язаний з можливістю застосування примусової сили держави і виражений в санкціях норм [6, с. 12]. Існуюча точка зору сприяє розкриттю сутності юридичної відповідальності в її ретроспективному аспекті – відповідальності за минуле протиправне діяння. Саме такої думки дотримувались І.С. Самощенко та М.Х. Фарукшин, вважаючи, що юридична відповідальність може мати виключно ретроспективний характер. Вони писали: «Юридична відповідальність, з моменту її виникнення, завжди була відповідальністю за минуле, за скоєне протиправне діяння» [7, с. 43].

М.С. Кельман та О.Г. Мурашин визначають юридичну відповідальність, як один зі специфічних проявів соціальної відповідальності, тобто, юридична відповідальність - соціальна відповідальність, регламентована правовими нормами [8, с. 323].

На наш погляд, такий висновок повинен мати доповнення з метою усунення протиріч, які характеризують видову ознаку відповідальності ще з минулого століття. Наукові погляди вчених не мають спільних підходів розуміння і тлумачення поняття «юридичної відповідальності». У більшості випадків дослідники розуміють юридичну відповідальність як захід державного примусу або ототожнюють її з покаранням за правопорушення, а також розглядають її як охоронне правове відношення, в межах існуючих правових категорій, як реалізацію санкцій правових норм, як специфічний юридичний обов'язок. С.С. Алексєєв вважав, що юридична відповідальність це обов'язок особи зазнавати заходів державного впливу (санкції) за вчинене правопорушення [9, с. 371]. В.В. Лазарєв під юридичною відповідальністю розумів «обов'язок зазнавати певних позбавлень державно-владного характеру, передбачених законом, за вчинення правопорушення» [10, с. 240].

В.В. Копейчиков вважав, що юридична відповідальність – це правовідносини, в яких держава має право застосовувати певні заходи примусу до суб'єктів, які скоїли правопорушення і зобов'язані зазнати втрат чи обмежень, передбачених санкціями норм права [11, с. 204].

На думку М.І.Матузова та А.В.Малько, – юридична відповідальність являє собою правове відношення, що виникає з правопорушення між державою в особі її спеціальних органів та правопорушником, на якого покладається обов'язок зазнати певні позбавлення та несприятливі наслідки за скоєне правопорушення, за порушення вимог, які містяться в нормах права [12, с. 599]. Подібної позиції дотримується Я. Кінаш, кажучи, що юридична відповідальність здійснюється у рамках особливого виду охоронних правовідносин – правовідносин відповідальності, основне призначення яких полягає у боротьбі з правопорушеннями засобами і способами покарання винних у скоєному правопорушенні [13, с. 107].

В.М. Корельський та В.Д. Перевалов визначають юридичну відповідальність як застосування до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі позбавлень, втрат

особистого, організаційного або майнового характеру [14, с.418]. Їх підтримує О.Ф. Скакун кажучи, що юридична відповідальність це передбачений законом вид і міра державно-владного (примусового) зазначення особою позбавлення благ особистого, організаційного та майнового характеру за скоєне правопорушення [15, с. 466].

М.М. Рассолов, В.О. Лучин та Б.С. Ебзеев пишуть, що юридичною відповідальністю називається застосування до винної особи, яка скоїла правопорушення, заходів публічно-правового примусу, передбачених санкцією порушеної правової норми, у чітко визначеному для цього процесуальному порядку [16, с. 384].

М.Н. Марченко дотримується точки зору, відповідно до якої юридичною відповідальністю називається застосування до особи, яка скоїла правопорушення, заходів державного примусу, передбачених санкцією порушеної норми, в установленому для цього процесуальному порядку [17, с. 592].

Поряд з розглядом відповідальності у вузькому розумінні (спеціально-юридичному значенні), розрізняють відповідальність у широкому або як ще називають філософському значенні. Тут йдеться про перспективну відповідальність, про її позитивний або, як іноді пишуть, проспективний [18, с. 399] аспект.

Виникнення в загальній теорії права терміну «позитивна юридична відповідальність» не обійшло стороною і науку адміністративного права. В адміністративній відповідальності знаходять вияв наступні аспекти правової відповідальності: позитивний (абсолютний) та ретроспективний. Перший, будучи безособовим, регламентується адміністративно-правовими нормами взагалі як обов'язок (правовий, соціальний) виконувати норми права, їх приписи, нести відповідальність за порушення таких, підлягати (добровільно чи примусово) дії адміністративних санкцій. Це ініціативне спрямування відповідальності виховує почуття права, морального обов'язку, внутрішньої потреби виконувати правові приписи, заборони. Ретроспективний аспект

відповідальності передбачає відповідальність за вже вчинене протиправне діяння.

Так, А.Ф. Плахотний пропонуючи багатопланову характеристику структури соціальної відповідальності, звертає увагу на її часовий вимір: відповідальність за минуле, за вже вчинене діяння – ретроспективна і відповідальність за майбутні дії – перспективна [19, с. 54].

В.М. Марчук та Л.В. Ніколаєва визначають перспективну відповідальність, як усвідомлення особою власного обов'язку перед суспільством, перед іншими людьми та узгодження своєї поведінки з усвідомленим обов'язком [20, с. 90]. М.С. Кельман та О.Г. Мурашин зазначають, що у позитивному значенні юридична відповідальність означає відповідальне ставлення до виконання обов'язку особи підпорядкувати свою поведінку суспільній необхідності [8, с. 324].

Немає єдності думок та позицій серед науковців щодо виникнення та розвитку теорії позитивної юридичної відповідальності. Д.М. Лук'янець наголошує, що в недалекому минулому існували підстави для розвитку вчення про позитивну юридичну відповідальність у світлі вимог Конституції СРСР та партійних з'їздів КПРС, однак сьогодні цих підстав вже не існує. Він пише: «Коріння виникнення теорії позитивної юридичної відповідальності слід шукати там, де правова теорія перехрещується з пануючими в державі ідеологічними установками» [21, с. 6]. Цю думку підтримує А. Матіос, який зазначає: «Навіть Конституція України [22] не згадує відповідальність у будь-якому іншому розумінні, ніж ретроспективна юридична відповідальність, а всі питання щодо відношення людей до правових норм були викладені дуже просто й зрозуміло: кожен зобов'язаний неухильно дотримуватись Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності» [23, с. 9].

Цілком протилежні погляди сповідує В.С. Венедиктов вказуючи на те, що складний процес формування правової поведінки людини в перші роки становлення пролетарської держави, при абсолютному пріоритеті останньої у

всіх сферах суспільного життя, зумовлював розвиток ретроспективного аспекту відповідальності, і лише зараз, в умовах розвитку демократичних відносин, ототожнення юридичної відповідальності лише з примусом вбачається не зовсім правильним і питанню дослідження позитивної юридичної відповідальності приділяється більша увага [24, с. 34].

Дискусійним залишається питання самого існування позитивної відповідальності. Ознайомившись з точками зору прихильників існування терміну «позитивна юридична відповідальність» та їх опонентів, варто зазначити думку висловлену Б.Л. Назаровим, який звертав увагу на суттєві протиріччя, що склалися між теорією та практикою. Він зазначав, що у той час, як законодавець все більше і більше наповнює нормативний матеріал конкретним змістом позитивної юридичної відповідальності і широко вплив її в правову тканину, яка має вищу юридичну силу, в теорії все ще тривають суперечки з приводу доцільності й правомірності самої її ідеї [25, с. 31].

А. Матіос з цього приводу зазначає: «Не заглиблюючись у полеміку з питання співвідношення позитивної і негативної юридичної відповідальності, необхідно зазначити, що вони є своєрідними елементами єдиного соціально-правового явища. Причому перспективна відповідальність виступає суб'єктивним вираженням юридичної відповідальності, оскільки служить внутрішнім регулятором поведінки учасників суспільних відносин. Ретроспективна відповідальність, навпаки, являє собою об'єктивне вираження юридичної відповідальності як прояв реакції держави на скоєне тим чи іншим суб'єктом протиправне діяння» [23, с. 10].

Виходячи з мети дослідження, а саме відповідальності за правопорушення, доцільно розглянути юридичну відповідальність у традиційному розумінні — ретроспективному, тобто як різновид юридичних наслідків, що настають у разі порушення правових норм.

Ведучи мову про адміністративну відповідальність, яка є одним із видів юридичної відповідальності і має ознаки останньої, за аналогією до наведених вище поглядів, на визначення юридичної відповідальності, в науці

адміністративного права також існує різне бачення щодо пояснення понятійного апарату адміністративної відповідальності. В загальному під адміністративною відповідальністю розуміють виконання правопорушником загальнообов'язкових правил, що діють у державному управлінні та інших сферах суспільного життя, накладення адміністративних стягнень, які тягнуть за собою для цих осіб негативні наслідки, правові обмеження особистого, морального або майнового характеру. В теорії адміністративного права існує два підходи до визначення адміністративної відповідальності: об'єктивний та суб'єктивний. Суть першого зводиться до негативної реакції з боку держави на протиправну поведінку громадян – шляхом встановлення окремих заборон і відповідних заходів покарання відносно правопорушників. В основу суб'єктивного підходу покладено індивідуальний обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами за свої протиправні дії (без діяння) і понести відповідне покарання в порядку встановленому законом.

І.І. Котюк, визначаючи адміністративну відповідальність як один із видів юридичної відповідальності, яка являє собою регламентовані нормами адміністративного права відносини між порушником адміністративно-правової норми та уповноваженим державним органом з приводу скоєного адміністративного правопорушення, зазначає, що хоча сутність цих відносин і зводиться до обов'язку порушника зазнати обмежень, позбавлень або інших несприятливих наслідків, що визначені санкцією порушеної статті закону, однак поняття «адміністративна відповідальність» не слід зводити до поняття «адміністративне стягнення», оскільки адміністративна відповідальність включає такі елементи, як державний осуд діяння і особи, яка його скоїла, і застосування до порушника заходів, визначених санкцією порушеної статті закону, тобто адміністративного стягнення [26, с. 110]. Протилежну думку відстоює М.С. Студенікіна зазначаючи, що «під адміністративною відповідальністю найчастіше розуміється застосування ... частини заходів адміністративного примусу, а саме – адміністративних стягнень» [27, с. 88].

Ю.П. Битяк та В.В. Зуй також визначають адміністративну відповідальність як один із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої, зазначаючи при цьому, що адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу і наділена всіма його якостями [28, с. 85].

Б.В. Россінський під адміністративною відповідальністю розуміє вид юридичної відповідальності, яка виражається в призначенні органом чи посадовою особою, які наділені відповідними повноваженнями, адміністративного стягнення особі, котра вчинила правопорушення [29, с. 13].

Поєднуючи об'єктивний та суб'єктивний підходи у тлумаченні поняття адміністративної відповідальності, С.Т. Гончарук зазначає, що: «адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності, є специфічною формою негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважним державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку» [30, с. 19].

Суть адміністративної відповідальності полягає у впливі, що чинять уповноважені органи або посадові особи на суб'єкта адміністративно-правових відносин, який вчинив адміністративний проступок, що тягне за собою негативні для нього наслідки особистого, морального та матеріального змісту.

Метою цього впливу є виховання особи, що вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

І.О. Галаган визначав адміністративну відповідальність як «застосування, в установленому порядку уповноваженими на те органами та посадовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків осіб, які



містять державний і громадський осуд, осуд їх особистості та протиправного діяння, що виявляється в негативних наслідках, які правопорушники зобов'язані виконати, і які переслідують мету їх покарання, перевиховання, а також охорони громадського порядку в сфері державного управління» [31, с. 41].

В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко вважають, що «адміністративна відповідальність - це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу, які виконані правопорушником» [32, с. 252].

І.П. Голосніченко зазначає, що адміністративна відповідальність це інститут адміністративного права, який розглядається як обов'язок особи, яка вчинила адміністративний проступок, нести відповідальність за свої протиправні дії у межах встановленого законом стягнення [33, с. 82].

І.О. Галаган у свій час зазначав, що питання про співвідношення відповідальності і покарання (стягнення) повинно бути вирішено на користь їх повного ототожнення. Це однопорядкові правові поняття. Вони стоять поряд і одне без іншого існувати не можуть. Будь-яка відповідальність і є певним покаранням, яке являє собою лише юридичну форму його вираження і виявлення [34, с. 114]. На противагу цьому В.Д. Суцєнко зазначає, що адміністративна відповідальність не може являти собою будь-які відносини і не може ототожнюватись з санкціями щодо покарання чи заохочення. Правовому (нормативному) врегулюванню підлягають лише процедури реалізації такої відповідальності, а також види покарань або заохочень та процедури їх застосування щодо неправомірної чи правомірної поведінки (діяльності) праводієзданих осіб [35, с. 56].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла вказуючи на те, що адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності, вказують на особливості, які притаманні тільки адміністративній відповідальності, а саме:

— її підставою є адміністративний проступок;

— вона накладається як на індивідуальні, так і колективні суб'єкти, винні у скоєнні адміністративного проступку;

— врегульована нормами адміністративного права, які передбачають вичерпний перелік адміністративних порушень, стягнень, державних органів, уповноважених на притягнення до відповідальності;

— передбачений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності, який характеризується оперативністю, економічністю, спрощеністю;

— притягнення до адміністративної відповідальності в більшості випадків здійснюється в адміністративному (позасудовому) порядку та ін. [36, с. 75].

У Кодексі України про адміністративні правопорушення (КУпАП) поняття адміністративної відповідальності закріплено наступним чином: за основу взято дві ознаки - адміністративне правопорушення і адміністративне стягнення. Відсутність визначення адміністративної відповідальності в КУпАП, позбавляє стержневої направленості правових норм, що дозволяє іноді в практичній діяльності суб'єктам, які застосовують законодавство, тлумачити норми Кодексу довільно, при бажанні у відповідності зі своїм баченням.

У КУпАП закріплено жорсткий «каральний» підхід до визначення поняття адміністративної відповідальності. Основними складовими її елементами є «відповідальність» і «покарання», за допомогою яких формується визначення адміністративної відповідальності в цілому.

У статті 23 КУпАП зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності. Це визначення є, по суті, правильним, проте воно не вирішує загальної проблеми чіткого і повного визначення вказаної міри адміністративної відповідальності. Дослідження адміністративної відповідальності свідчать, що вона настає при порушенні не всіх, а тільки певної групи адміністративно-правових норм, а саме за порушення їх фізичними особами, суб'єктами підприємницької та господарської діяльності і в перспективі – юридичними особами.

Окремо слід звернути увагу щодо адміністративної відповідальності посадових осіб. В адміністративному законодавстві України відсутнє поняття посадової особи. Відсутнє також чітке визначення відповідальності посадових осіб, яке має місце в статті 14 КУпАП, де зазначається, що «посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням встановлених 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». Так як в коло обов'язків посадових осіб входить і управління відповідною організаційною структурою, то при визначенні покарання, на практиці необхідно проводити розмежування відповідальності посадової особи і відповідальності юридичної особи. Беручи до уваги причину протиправних наслідків і причинно-наслідковий зв'язок, посадова особа повинна нести адміністративну відповідальність за дії юридичної особи лише у тому випадку, коли протиправні наслідки безпосередньо викликані її неналежним виконанням або невиконанням службових повноважень.

Посада є невід'ємним компонентом професійної діяльності громадянина, який вступив на державну службу. Л.В. Коваль вважає, що «посада є одночасно робочим місцем та бюджетною позицією й утворюється в розпорядчому порядку. Правовими актами компетентних органів визначається її назва, місце у службовій ієрархії, порядок заміщення. Вона вноситься до штатного розкладу, в єдину номенклатуру посад службовців» [37, с. 50].

О.І. Остапенко розглядає посаду в системі державних органів виконавчої влади, як передбачену штатним розкладом постійну посаду, яка має власне найменування, чітко визначений зміст і характер роботи, що професійно виконується працівником [38, с. 20].

Під посадою, згідно зі статтею 2 Закону України «Про державну службу», необхідно розуміти визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. В частині 2

цієї ж статті сказано, що посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій [39]. Чинне законодавство містить також поняття «службової особи», якою відповідно до пункту 1 статті 364 КК України визнаються особи, які постійно чи тимчасово здійснюють функції представників влади, а також обіймають постійно чи тимчасово на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальними повноваженнями [40, с. 923].

Такими можуть бути визнані особи, які займають відповідні посади (пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків) чи виконують відповідні функції (представників влади) в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних підприємствах, в установах і організаціях, підприємствах приватної чи колективної форм власності.

Бачимо, що кримінально-правове тлумачення поняття службової особи, яке дається в ст. 364 КК України є значно ширшим від поняття посадової особи, що закріплене в ст. 2 Закону України «Про державну службу», бо не пов'язане із зайняттям керівної посади чи виконанням функцій керівника, тобто поглинає коло державних службовців, які є посадовими особами.

На нашу думку, для усунення колізій правових норм та підміни понять, що сьогодні має місце в чинному законодавстві, вбачається можливим уніфікувати використання категорій «посадова особа» та «службова особа» при застосуванні адміністративної та кримінальної відповідальності.

Зайняття певної посади або доручення виконувати службові обов'язки повинно бути оформлене наказом по органу, установі, підприємству. Поняттям «посадова особа» не охоплюється виконання функцій особою, яка офіційно не оформлена на конкретній штатній посаді.

Іншої точки зору щодо поняття «посадової особи» дотримується А.С. Васильєв, який зазначає, що цей термін застосовується до всіх працівників, які наділені хоча б деякими управлінськими та розпорядчими повноваженнями щодо організації роботи інших осіб. Це можуть бути функції по керівництву трудовим колективом у повному обсязі; по організації праці і виробництва в конкретному підрозділі підприємства або фірми; по контролю та перевірці виконання управлінських рішень або актів; прийому, звільненню, переводу на іншу роботу співробітників організації; застосування заходів заохочення та стягнення. Посадова особа виступає як організатор повсякденної роботи персоналу в державних і громадських органах, установах, підприємствах і організаціях. Вона наділена владними повноваженнями щодо розподілу і використання матеріальних, фінансових, трудових ресурсів, здійснюють важливі організаційно-управлінські функції, несуть відповідальність за результати своєї службової діяльності [41, с. 51]. На проблему співвідношення понять «посадової особи» та «службової особи» звертає увагу Н. Янюк, яка з метою розмежування цих понять виділяє наступні характерні ознаки: наявність спеціальних повноважень, закріплених нормативно-правовими актами; право давати вказівки обов'язкового характеру фізичним і юридичним особам, які не перебувають з ними у службово-правових відносинах; у випадках, передбачених законодавством, застосовувати заходи адміністративного примусу. Досліджуючи це питання автор розрізняє лінійну і функціональну владу, що дозволяє їй виділити дві групи службовців. До першої групи вона відносить посадових осіб, а до другої службових осіб [42, с. 119].

Не вдаючись до глибокого аналізу поняття «посадової особи», О.Старцев зазначає, що адміністративною відповідальністю посадової особи органу державного управління є обов'язок особи, винної у невиконанні покладених на неї функцій та/або скоєнні адміністративного правопорушення, зазнати адміністративних стягнень у порядку, передбаченому законом [43, с. 60].

С.В. Ващенко та В.Г. Поліщук дають наступне поняття адміністративної відповідальності посадових осіб — це різновид юридичної відповідальності

фізичних осіб за невиконання 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 законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих функцій у сфері державного управління [44, с. 51].

У навчальному посібнику «Адміністративна відповідальність в Україні» за загальною редакцією А.Т. Комзюка, звернена увага на існуючі особливості адміністративної відповідальності посадових осіб. До них слід віднести:

- у порівнянні з іншими громадянами - застосування більш суворих санкцій за вчинені аналогічні адміністративні правопорушення;
- притягнення до адміністративної відповідальності за недодержання лише тих правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків;
- безпосереднім порушником встановлених правил може бути не сама посадова особа, а інші, зокрема, підлеглі їй особи;
- посадова особа у більшості випадків відповідає не стільки за свої дії, скільки за нерозпорядливість;
- притягнення до адміністративної відповідальності, за недодержання встановлених правил та нерозпорядливість одночасно декількох посадових осіб, при наявності встановленої вини;
- застосування відносно посадових осіб дисциплінарних стягнень;
- випадки, коли посадова особа вчиняє проступки не пов'язані з виконанням службових обов'язків, за що вона несе адміністративну відповідальність як звичайні громадяни [45, с. 21].

Вбачається також, що до особливостей адміністративної відповідальності посадових осіб слід віднести й те, що на відміну від адміністративної відповідальності інших осіб вона встановлюється, крім КУпАП, Законом України «Про боротьбу з корупцією» та рядом інших законодавчих актів.

Притягнення до адміністративної відповідальності за корупційні діяння вимагає пояснення походження самого терміну «корупція». Загальною є думка про те, що цей термін походить від сполучення латинських слів «correi» (кілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) і «gumpere» (ламати, пошкоджувати, порушувати, скасовувати). В результаті утворився самостійний термін «corruptere», який передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є «гальмування» нормального ходу судового процесу або процесу управління справами суспільства. Іноді цей термін також пов'язують з латинським словом, але вже дещо іншим – «corruptio», яке тлумачиться як «підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб». Крім підкупу і продажності, енциклопедичні словники тлумачать латинське слово corruptio ще й як псування і розбещування [46, с. 104]. Останнє, як вже зазначалось, підкреслює глибинний аспект корупції як соціального явища, яке свідчить про розбещення владою та її зловживанням певних посадових осіб державних органів, що призводить до ослаблення та порушення функціонування діючої системи державної влади.

В словнику іншомовних слів зазначається, що корупція (від лат. corruptio – означає - підкуп). Підкуп хабарами, продажність серед державних, політичних і громадських діячів, а також урядовців і службовців державного апарату [47, с. 301]. Під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.// Пряме використання посадовою особою свого службового становища з метою особистого збагачення. // Підкупність, продажність урядовців і громадських діячів [5, с. 457]. В довіднику юридичних термінів вказано, що корупція (лат. corruptio – підкуп) – підкуп державних, політичних, громадських діячів, посадових осіб державного апарату, вчинений особою в певних вузькокорпоративних (кланових) інтересах [48, с. 76]. Словник юридичних термінів до корупції (лат. corruptio – підкуп) відносить – зловживання службових осіб владою з метою особистої наживи [49, с. 138].

Деякі дослідники твердять, що корупція виникла практично одночасно з виникненням держави, яка для забезпечення виконання своїх функцій створила державний апарат і органи примусу. В будь-якому випадку, корупція відома людству з давніх часів, тільки в різних її проявах [50, с. 12].

Конституції українського гетьмана Пилипа Орлика 1710 року, за змістом закріплених в ній загально-правових норм, притаманний антикорупційний характер. Так, у розділах X - XVI Конституції Пилипа Орлика описуються діяння, які за своєю суттю співзвучні з такими нинішніми термінами як хабарництво, розкрадання, зловживання посадовим становищем та ін. Наприклад: «Тому постановляємо, щоб панове полковники, сотники, отамани та інші військові і посполиті урядовці більше не наважувалися виконувати панщизн та інших приватних робіт силами козаків і посполитих, а надто якщо ті люди не є їхніми безпосередніми підлеглими ані слугами: не посилати на сінокіс ані на жнива, не силувати гатити греблі, не чинити над ними насильства захопленням ґрунтів чи примусом до невігідного їх продажу і не конфісковувати за леда-яку провину усе майно - рухоме і нерухоме. Також не залучати ремісників без оплати до виконання панам урядовцям домашніх робіт, а козаків не увільняти від служби заради приватних доручень. Ясновельможний гетьман повинен усією повнотою влади викорінювати надужиття і сам того остерігатися і не чинити, щоб не давати прикладу для наслідування іншим» [51, с. 286]. Хоча бачимо, що коріння корупції сягає глибини століть, лише 16% респондентів назвали корупцію притаманною (звичаєвою) рисою історії та культури країни, 62% вважають корупцію результатом моральної кризи перехідного періоду, всі решта схильні до думки, що корупція є наслідком комуністичного минулого [52, с. 115]. Цікавим є те, що майже 90% респондентів вказали на те, що порівняно з комуністичними часами хабарництво і корупція нині поширеніші [53, с. 90].

За радянських часів питання корупції було «закритим» і не підлягало дослідженню. В матеріалах одного із з'їздів КПРС було обіцяно показати по телебаченню «одного із останніх злочинців». Однак, як бачимо, мову можна



вести не про викорінення цього антисоціального явища, а лише про зменшення масштабів його поширеності.

В Законі України «Про боротьбу з корупцією» під корупцією розуміється діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, і спрямованих на протиправне використання наданих їм пільг для отримання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [54]. Слід зазначити, що в ході проведеного опитування, 82 респонденти (59,4% опитаних з числа працівників УБОЗ) назвали вказане визначення як найбільш точне у характеристиці поняття «корупція», 36 респондентів (26,1%) вважають, що найбільш точним є наступне визначення: «протиправне використання особою, що уповноважена на виконання функцій держави, або прирівняною до неї особою, влади, її авторитету, повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання будь-яких благ (преваг, пільг, привілеїв) матеріального і (або) нематеріального характеру як для себе, так і для інших осіб, а також неправомірне надання фізичним чи юридичним особам будь-яких переваг», а 20 респондентів (14,5%) розуміють корупцію як «соціокультурне явище, що полягає у руйнуванні влади, при якому державні (муніципальні) службовці й інші особи, уповноважені на виконання державних функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади у корисливих цілях для особистого збагачення або в групових інтересах». Бачимо, що легальне визначення корупції, закріплене в профільному законі, на думку практичних працівників, є на даний момент найбільш повним та прийнятним. Під час опитування 42 респонденти (39,3% опитаних з числа працівників УБОЗ) розглядають корупцію у вузькому розумінні (як опис неправомірних діянь), 22 респонденти (20,6%) вважають такими незаконне отримання будь-яких благ, а 23 респондентів (21,5%) схиляються до корисливого характеру вказаних діянь (Додаток Б). Це також підтверджується даними проведеного опитування серед працівників ДСБЕЗ, в ході якого суттєвих розбіжностей із вже зазначеними позиціями не виявлено (Додаток В).

У примітці до статті 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» говориться, що під діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій

держави, слід розуміти і діяльність посадових осіб місцевого самоврядування, що спрямована на здійснення повноважень місцевого самоврядування.

Не пояснюючи, які ж особи «уповноважені на виконання функцій держави», у статті 2 цього Закону законодавець лише перераховує суб'єктів адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення: державні службовці; Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби). Таким чином відбувається ототожнення цих двох понять, з чим не можна погодитися, так як поняття «особи, уповноважені на виконання функцій держави» є значно ширшим і охоплює всіх осіб, які в той чи інший спосіб представляють інтереси держави, включаючи службовців державних органів, підприємств, установ та організацій.

Тому, враховуючи особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб державних органів, установ та державних підприємств, вбачається за доцільне віднести їх до категорії державних службовців і визнати суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Тим більше, що такий підхід вже застосований до керівників міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання ними інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень, і закріплений в ст. 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Такий підхід, щодо розширення кола суб'єктів відповідальності за корупцію, спостерігається і в новому Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції», який вводиться в дію з 1 січня 2010 року.

Відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові

повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету [55].

До особливостей адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення можна віднести:

— особливу підставу: юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією;

— 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; матеріальний склад характерний для корупційних діянь, а формальний склад - для інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; спеціальний суб'єкт (державні службовці, депутати всіх рівнів); вина тільки у формі прямого умислу;

— більш жорсткі санкції (штраф від 15 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян);

— існування поряд з адміністративною відповідальністю інших видів юридичної відповідальності та правових заборон [56].

Аналізуючи вищевикладене, можна зазначити, що у навчальній та науковій літературі більшість авторів, можливо з приводу недостатнього законодавчого визначення адміністративної відповідальності посадових осіб, цьому питанню приділяє недостатньо уваги. У більшості випадків зазначається лише те, що така відповідальність існує та констатуються положення статті 14 КУпАП.

Вважаємо, що адміністративна відповідальність посадової особи органу місцевого самоврядування за корупційне діяння повинна містити в собі передбачені законодавством підстави для її притягнення, умови і порядок визначення і застосування до суб'єктів, що вчинили протиправні дії, всупереч існуючим у суспільстві правилам поведінки, санкцій. Зрозуміло, що відповідальність настане лише у випадку, коли правопорушником будуть виконані накладені на нього стягнення.

На нашу думку, адміністративною відповідальністю посадової особи органу місцевого самоврядування за корупційне діяння є обов'язок особи, винної у невиконанні (недотриманні) покладених на неї обмежень та/або скоєні корупційного правопорушення, зазнати адміністративних стягнень у порядку, передбаченому Законом України «Про боротьбу з корупцією».

## **1.2. Характеристика підстав адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння**

Адміністративні стягнення є різновидом юридичної відповідальності, конкретним проявом адміністративного примусу.

Підставою для адміністративної відповідальності є вчинення протиправних дій чи бездіяльності, які є складовою частиною адміністративного правопорушення.

Проблема підстав адміністративної відповідальності розглядається в загальній теорії права та наукою адміністративного права, оскільки вона безпосередньо пов'язана із встановленням обсягу застосування заходів адміністративного стягнення та забезпеченням законності при притягненні до відповідальності, з метою дотримання конституційних прав і свобод громадян. Відсутність таких підстав виключає правову відповідальність особи в суспільстві, зберігає недоторканими її суб'єктивні права.

Лінгвістичне пояснення терміну «підстава» означає причину, достатній привід які виправдовують що-небудь [57, с. 506]. В юридичному розумінні цей термін означає правовий наслідок вчинення проступку, покладання на особу обов'язку відповідати за порушення правової заборони перед державою і понести всі передбачені за це законом санкції [58, с. 452].

Ведучи мову про класифікацію підстав адміністративної відповідальності, варто звернутись до визначення самого терміну «класифікація». У більшості випадків цей термін означає систему розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [5, с. 432]. До класифікації (від лат. *classis* – розряд і ...фікація) відносять – розподіл предметів за спільними ознаками з утворенням певної системи класів даної сукупності предметів [47, с. 271].

Про підстави адміністративної відповідальності прийнято говорити в кількох аспектах: по-перше, - це загально-нормативна підстава, тобто сукупність правових норм, відповідно до яких встановлюється і застосовується

адміністративна відповідальність. Законом визначено поняття адміністративного правопорушення, види адміністративних стягнень, які накладаються за його вчинення, загальні правила їх накладення, підвідомчість справ про адміністративні правопорушення і порядок провадження в них. Ці питання врегульовано, переважно Кодексом України про адміністративні правопорушення;

по-друге, фактична підстава, якою виступає діяння (дія чи бездіяльність) конкретної особи, що порушує правові приписи, охоронювані адміністративними санкціями. Тут підставою, як правило, є вчинення особою специфічного виду правопорушення — адміністративного;

по-третє, процесуальна підстава, якою являється правозастосовчий акт уповноваженого суб'єкта про притягнення конкретної особи до конкретного покарання за конкретне адміністративне правопорушення.

Адміністративна відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади має нормативні і державно-правові передумови.

1. Адміністративна відповідальність повинна наставати тільки в тому разі, якщо це передбачено відповідною нормою права, до винного можуть застосовуватися тільки такі заходи, які названі в санкції цієї норми (на відміну від дисциплінарного стягнення, вибір якого залежить від керівника).

2. Для реалізації адміністративної відповідальності необхідним є існування державних органів, наявності у них повноважень на застосування примусових заходів, у тому числі адміністративних санкцій, а також активна діяльність цих органів щодо охорони правопорядку.

3. Притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється в умовах, коли правопорушник не підлеглий органів чи посадовій особі, яка накладає адміністративне стягнення.

Проте, окрім наведених передумов, єдиною фактичною підставою настання адміністративної відповідальності є адміністративний проступок [43, с. 60].

Разом з тим у теорії адміністративного права відсутня єдина думка відносно цієї проблеми. Одна частина фахівців під підставами правової відповідальності

розуміє наявність у діях особи складу правопорушення [31, с. 151], інша частина підставами вважають об'єктивно протиправне діяння, вчинення адміністративного проступку — суспільно небезпечної, протиправної, винної дії або бездіяльності, що порушує адміністративний закон [59, с. 11].

Нами підтримується думка тих вчених-адміністративістів, які підставами адміністративної відповідальності визнають адміністративне правопорушення (проступок).

Адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на державний або громадський порядок, власність, права та свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законодавством передбачено адміністративну відповідальність [60, с. 9].

Адміністративний проступок є особливим різновидом правопорушень. Для нього найхарактернішими є дві ознаки: протиправність і суспільна шкода. Обидві ознаки тісно пов'язані — протиправність є юридичним втіленням суспільної шкоди. Формальна ознака проступку — протиправність — характеризує його як діяння, що порушує вимоги правових норм, що охороняються адміністративними санкціями. Матеріальна ознака проступку — суспільна шкода — характеризує його як діяння, яке порушує суспільні відносини, підриває дисципліну, авторитет права, перешкоджає досягненню цілей правового регулювання [61, с. 229].

Діюче адміністративне законодавство України, визначаючи поняття адміністративне правопорушення, розкриває його матеріальний зміст та юридичну природу, соціальну суть і тим самим визначає об'єктивні та суб'єктивні ознаки проступку.

Об'єктивними ознаками адміністративного правопорушення є суспільна небезпека (суспільна шкідливість), протиправність, караність, суб'єктивними — винність, осудність.

Слід зазначити, що серед юристів практично не існує суперечок про природу та матеріальні властивості адміністративного правопорушення, однак аспект

його суспільної небезпеки і шкідливості є найбільш дискусійним. Одні автори виключають суспільну небезпеку з числа ознак адміністративного проступку (Г.І. Петров, О.М. Якуба, М.С. Строгович), інші вважають її поширення однаковим як на злочин, так і на проступки (О.Є. Луньов, О.Ф. Шишков, А.В.Серьогін). І.П. Голосніченко вважає поняття суспільної небезпеки адміністративних проступків як таке, що завдає шкоду суспільним відносинам, оскільки у лінгвістичному значенні «небезпечний» – це шкідливий, здатний завдати шкоду [62, с. 49].

Варто дещо детальніше зупинитися на фундаментальній праці В.К. Колпакова, у якій він, аналізуючи стан теоретичних досліджень проблем проступку в українському адміністративному праві, виділив три варіанти співвідношення шкідливості й суспільної небезпеки. Перший погляд (Л.В. Коваль) полягає в тому, що поняття «суспільна небезпека» є загальним і включає такі характеристики як ступінь та кількість. Ступінь визначається питомою вагою шкоди, а кількість – повторністю та рецидивом. Другий погляд (Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко) полягає в тому, що загальним є поняття «шкідливість». Зростання або зниження питомої ваги шкідливості утворює відповідний ступінь суспільної небезпеки. Третій погляд (Є.В. Додін) полягає в тому, що поняття «суспільна небезпека» є загальним. Характеристики загального – це: а) характер, що має якісний зміст; б) ступінь, що має кількісний зміст. Зростання або зниження питомої ваги кількісних показників, відповідно до законів діалектики, впливає на якісний зміст, тобто на характер [63, с. 179].

Разом з тим, В.К. Колпаков зазначає, що представники дискусійних точок зору так і не змогли прийняти одну з позицій за основу для подальшого створення спільної базової концепції, і пропонує досліджувати категорії «шкода» та «суспільна небезпека» з позицій філософії права. Автор вважає «шкідливість» онтологічною ознакою об'єктивної сторони правопорушення (не складу, а суто діяння), а «суспільну небезпеку» гносеологічною ознакою об'єктивної сторони складу правопорушення [63, с. 187].



О.І. Остапенко зазначає, що міру суспільної небезпеки адміністративних деліктів можна визначити: за характером конкретних суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративного права, незалежно від вчинених суб'єктом протиправних дій чи бездіяльності; за ступенем, характером погроз та завдання шкоди конкретному об'єкту, що охороняється; за способом дії і засобами вчинення адміністративного делікту; за особливим (спеціальним) станом суб'єкта порушення; за видом вини, мотивами, намірами і цілями, що призвели до вчинення делікту; за повторністю вчинення адміністративного делікту [64, с. 172].

На нашу думку, адміністративне правопорушення, особливо корупційне, слід вважати суспільно небезпечним діянням, що посягає на державні та суспільні інтереси, оскільки воно скоєне державним службовцем у зв'язку із виконанням ним службових обов'язків, і створює реальну загрозу демократичному розвитку держави та посягає на права і свободи людини і громадянина.

За аналогією конструкції визначення адміністративного правопорушення, корупційне правопорушення свідчить про його суспільну небезпеку і шкідливість, протиправність, умисний характер діяння (дія чи бездіяльність), яке посягає на встановлений порядок здійснення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданих їм повноважень, і за яке Законом України «Про боротьбу з корупцією» передбачено адміністративну та іншу відповідальність.

Це поняття розкриває матеріальний зміст, юридичну і соціальну природу корупційного правопорушення і тим самим визначає такі його ознаки, як суспільна небезпека, шкода, протиправність, караність, винуватість.

Адміністративну відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, необхідно також розглядати і як правовий обов'язок порушника дати відповідь перед судом щодо своїх неправомірних дій і понести за це певне покарання. Водночас, за своїм змістом, - це своєрідні правовідносини між органами (посадовими особами), що ведуть

боротьбу з корупцією, здійснюють провадження у справах про такі правопорушення і застосовують заходи адміністративної відповідальності, та особами, яких визнано винними у вчиненні цих правопорушень.

Як зазначалось раніше, адміністративна відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією реалізується шляхом застосування до винних осіб адміністративних стягнень. Правом застосування цієї міри адміністративної відповідальності наділені суди.

Поняття адміністративного правопорушення та його юридичного складу пов'язані між собою нерозривно. Адміністративне правопорушення - це конкретне діяння (факт, явище, подія), що відбулося (мало місце) у реальній дійсності, а склад адміністративного правопорушення - це абстрактний опис діяння (події, факту, явища).

Перехід від поняття «адміністративний делікт» або «адміністративне правопорушення» до поняття «юридичний склад делікту» або «юридичний склад адміністративного правопорушення» – це не звичайна зміна понять, а перехід від однієї моделі абстрагування до іншої, коли не просто формуються поняття цілісного правового явища, а шляхом аналізу виокремлюються його ідеальні структурні складові (елементи) [65, с. 117].

Склад – це опис діяння в законі. Опис ще не вчиненого, а тільки передбачуваного чи можливого діяння. Для такого опису використовують лише юридично значущі ознаки, які характеризують діяння правопорушення [66, с. 43]. Таким чином, під складом адміністративного правопорушення розуміють встановлену адміністративним законодавством сукупність об'єктивних і суб'єктивних ознак, за наявності яких діяння вважається адміністративним правопорушенням [67, с. 135].

Зауважимо, що в сучасній адміністративно-правовій літературі немає єдності думок щодо визначення поняття юридичного складу адміністративного правопорушення. Існує декілька підходів вирішення цього питання. Так, Л.В. Коваль вважав, що під юридичним складом адміністративного проступку треба розуміти „...сукупність ознак, що утворюють діяння” [68, с. 108].

Д.М. Бахрах визначає юридичний склад адміністративного правопорушення як «...встановлену правом сукупність ознак, при наявності яких вчинене антигромадське діяння вважається адміністративним правопорушенням» [69, с. 287]. Л.В. Труханович пропонує розуміти під юридичним складом адміністративного правопорушення «...встановлену правом сукупність ознак (елементів), при наявності яких антигромадське діяння може тягнути за собою адміністративну відповідальність» [70, с. 73]. Ю.М. Козлов вважав, що «...ознаки адміністративного правопорушення, закріплені в праві, у сукупності утворюють юридичний склад, що є єдиною підставою адміністративної відповідальності правопорушника» [71, с. 318].

Ми поділяємо думку про те, що сама по собі сукупність всіх загальнозначущих ознак адміністративного правопорушення не співпадає з поняттям конкретного юридичного складу. Така сукупність ознак характеризує протиправне діяння взагалі, абстрактно. Тобто, завдяки різноманітним ознакам ми отримуємо загальну інформацію про юридичну, соціально-психологічну, демографічну, економічну та інші характеристики протиправного діяння. Однак, тільки за допомогою ознак юридичного складу окремих видів адміністративних правопорушень здійснюється правова кваліфікація дій правопорушника.

Саме за допомогою складу адміністративного делікту, який конструюється на основі чотирьох взаємопов'язаних елементів, відображаються суттєві ознаки реальних явищ – протиправних дій. Їх перелік є необхідною і достатньою підставою для кваліфікації діяння як адміністративного делікту. Реальна протиправна дія лише тоді вважається деліктом, коли вона матиме всі його ознаки; відсутність однієї з ознак свідчить про відсутність юридичного складу делікту в цілому [64, с. 175].

Як зазначає О.І. Остапенко, термін «кваліфікація правопорушень» застосовується в юридичній науці у двоякому значенні: як логічний процес пізнання юридичної суті вчиненого у реальному житті протиправного діяння, і як кінцеве судження, отримане в результаті процесу пізнання, що має юридичну оцінку вчиненого правопорушення [72, с. 39].

Вчинене адміністративне правопорушення є фактом реальної дійсності, що характеризується багатьма ознаками. Як зазначалось, не всі з них мають юридичне значення чи є конструктивними ознаками. Відповідно, склад окремого виду адміністративних правопорушень є певною мірою абстрактною конструкцією, що відображає істотні властивості реальних явищ, тобто визначених адміністративним законодавством протиправних дій. Законодавцем відібрано лише найбільш істотні з ознак, які й утворюють зазначену абстрактну конструкцію – юридичний склад певного виду адміністративних правопорушень. Перелік законодавчо закріплених в ньому ознак є необхідною та достатньою підставою для кваліфікації діяння як відповідного адміністративного правопорушення. Тобто, закріплення цієї конструкції законодавчо служить одній меті - надати можливість відповідним державним органам належним чином кваліфікувати певне коло протиправних діянь. В свою чергу, вчинення особою діяння, яке містить всі ознаки юридичного складу конкретного адміністративного правопорушення, є фактичною підставою притягнення цієї особи до відповідальності і застосування до неї адміністративних стягнень.

Слід вказати на органічну єдність зовнішньої протиправної діяльності винної особи та усвідомлення нею такої діяльності. Об'єктивні та суб'єктивні чинники правопорушення завжди дуже тісно пов'язані між собою, їх дослідження дає можливість з'ясувати, що конкретно є об'єктом діяльності правопорушника, їх зовнішні прояви, охарактеризувати суб'єкта правопорушення та його психічне відношення до протиправного діяння. Саме тому юридичний склад правопорушення сконструйовано як сукупність чотирьох елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони складу. Як зазначає М.С. Малєїн, «...правопорушення конкретні та різноманітні. Кожне з них має свої ознаки, свій склад. Разом з тим, правопорушення в якості узагальненої соціальної категорії наділені загальними рисами і відповідно загальними ознаками складу. В цьому розумінні можна вести мову про юридичний склад правопорушення як підставу відповідальності, що представляє собою сукупність ознак, які характеризують всі правопорушення в цілому. До

таких ознак відносяться: об'єкт, суб'єкт, об'єктивна та суб'єктивна сторони правопорушення» [73, с. 139].

У зв'язку з цим звертає на себе увагу те, що всі респонденти (100% опитаних з числа працівників УБОЗ) до підстав адміністративної відповідальності віднесли наступні: чи містить діяння склад корупційного правопорушення, передбаченого Законом України «Про боротьбу з корупцією», чи особа є винною в його вчиненні та чи належить вона до суб'єктів даного правопорушення (Додаток Б). Розбіжностей у відповідях не було і у працівників ДСБЕЗ, результати опитування яких співпадають з наведеними вище (Додаток В).

Отже, юридичний склад адміністративного правопорушення пов'язаного з корупцією також передбачає наявність чотирьох взаємообумовлених і взаємопов'язаних елементів: об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони.

Конкретні юридичні склади корупційних правопорушень та відповідальність за них передбачені статтями 1, 5-11 Закону України «Про боротьбу з корупцією», в яких описані конкретні прояви протиправної поведінки, що включають об'єктивні і суб'єктивні ознаки, а також межі караності (відповідальності). Поведінка осіб, уповноважених на виконання функцій держави, яка не заборонена нормами, що містяться в зазначених статтях, не має юридичного значення при застосуванні Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Розглянемо загальноправові ознаки елементів юридичних складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Як відомо, загальним об'єктом адміністративних правопорушень є суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, врегульовані нормами права й охороняються мірами адміністративної відповідальності [74, с. 99].

Отже, в якості родового об'єкту адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, можна визначити більш однорідну групу суспільних відносин, що є невід'ємною і самостійною частиною загального об'єкта, тобто самостійною частиною певного цілого. Таким чином, родовим об'єктом цих правопорушень виступають суспільні відносини, пов'язані з чіткою правовою

регламентацією діяльності державних органів, служб і осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення гарантій прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Тобто, відносини, що складаються в сфері встановленого законодавством порядку здійснення уповноваженими на те особами завдань і функцій держави, а в окремих випадках - також завдань і функцій місцевого самоврядування.

Видовий об'єкт адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією (як різновид родового об'єкта), утворюють спільні для ряду правопорушень цієї групи суспільні відносини. Так, законодавцем встановлено адміністративну відповідальність за окремі порушення законів України «Про боротьбу з корупцією» [54] та «Про державну службу» [39].

Адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, завжди завдає шкоди певному виду суспільних відносин. Саме останні виступають безпосереднім об'єктом окремих з цих правопорушень. Кожному конкретному корупційному правопорушенню відповідає безпосередній об'єкт (залежно від змісту функціональної діяльності окремих посадових осіб), це, наприклад, встановлений порядок надання інформації юридичним і фізичним особам (п. «г» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією») або порядок сприяння цим особам у здійсненні ними підприємницької діяльності (п. «а» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією») та ін.

Для окремих правопорушень, пов'язаних з корупцією, невід'ємною складовою об'єкта є предмет посягання, в якості якого можуть виступати окремі подарунки, гроші, цінні папери, матеріальні цінності та інші предмети.

Загальновідомо, що об'єктивну сторону юридичного складу адміністративного правопорушення визначають як систему передбачених адміністративно-правовими нормами ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Отже, з об'єктивної сторони правопорушення, пов'язані з корупцією, характеризуються активними протиправними діями (наприклад, заняття підприємницькою діяльністю, неправомірне втручання у діяльність окремих державних органів та ін.), а також можуть вчинятися у формі

протиправної бездіяльності (наприклад, неподання відомостей про відкриття валютних рахунків, невжиття заходів щодо боротьби з корупцією, не складення протоколу та ін.).

Конкретні форми прояву корупційних діянь та правопорушень, пов'язаних з корупцією, досить різноманітні - залежно від виду того чи іншого правопорушення. Наявність протиправного корупційного діяння є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Інші ж ознаки є факультативними. Так, невиконання вимог ч. 2 ст. 6 Закону України «Про боротьбу з корупцією», а саме - неповідомлення податкової служби про відкриття валютного рахунку особою, уповноваженою на виконання функцій держави, тягне за собою адміністративну відповідальність без урахування наявності факультативних ознак. Винна особа підлягає відповідальності за сприяння фізичним чи юридичним особам у здійсненні ними підприємницької, зовнішньо-економічної, кредитно-банківської та іншої діяльності, а також в одержанні ними субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг (п. «а» ч. 1 та п. «а» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією») за умови використання нею свого службового чи посадового становища з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Сприяння підприємницькій діяльності може полягати, наприклад, у діях, спрямованих на одержання підприємцем ліцензії, сертифіката в обхід встановленого законодавством порядку, в допомозі у реєстрації чи перереєстрації фірми, товариства тощо, у передачі споруд, обладнання, в організації технічного забезпечення (засобами транспорту, зв'язку), в інформаційному (комп'ютерному) обслуговуванні підприємця, прийнятті нормативно-правового акта, що забезпечує більш вигідне освоєння ринків збуту товарів і надання послуг.

Слід зазначити, що під іншою діяльністю, передбаченою п. «а» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», необхідно розуміти, зокрема, діяльність у сфері приватизації, організації виборчого процесу, юридичної

реєстрації політичних партій чи об'єднань громадян, відзначення державними нагородами, присвоєння почесних та спеціальних звань, визначення правового статусу певних груп державних службовців, здійснення паспортного контролю, спеціального страхування, а також епізодичну господарську діяльність різних фондів, об'єднань тощо.

Сприяння фізичним чи юридичним особам у здійсненні зазначених видів діяльності, не пов'язане з використанням свого службового або посадового становища, (наприклад, шляхом консультацій), не визнається правопорушенням, передбаченим п. «а» ч. 1 чи п. «а» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, закон не встановлює обмежень щодо вкладення коштів у акціонерні товариства, тримання акцій та одержання дивідендів як рядовими акціонерами. Ця діяльність відповідно до Закону України «Про підприємництво» [75] та Закону України «Про цінні папери і фондовий ринок» [76] не вважається підприємництвом і тому не тягне відповідальності за корупційне правопорушення, що є привабливим для високо посадовців у нашій державі.

За змістом п. «б» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» під виконанням роботи на умовах сумісництва слід розуміти виконання працівником крім основної ще й іншої оплачуваної роботи незалежно від укладення трудового договору. Не визнається сумісництвом, в розумінні Закону України «Про боротьбу з корупцією», наукова, викладацька, творча діяльність, а також медична, ветеринарна практика. Однак, із введенням в дію з 1 січня 2010 року Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», такі дії будуть визнаватися корупційними у випадку здійснення такої діяльності у робочий час.

Особам, уповноваженим на виконання функцій держави, забороняється входити як самостійно, так і через представників чи підставних осіб до складу правлінь чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів тощо, які здійснюють підприємницьку діяльність. Не може визнаватися



правопорушенням, пов'язаним із корупцією, також входження такої особи до редакційних колегій періодичних видань (газет, журналів), різного роду журі, консиліумів, навіть за умови, що ця особа одержує за цю діяльність винагороду, оскільки зазначені органи створюються з метою розвитку науки, культури, мистецтва, вдосконалення медичної практики.

Вирішуючи питання щодо винності особи в ненаданні, затриманні або наданні недостовірної чи неповної інформації (п. «г» ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією») належить враховувати, що особа, уповноважена на виконання функцій держави, вправі відмовити в наданні інформації або надати її в неповному обсязі у випадках, коли вона: є державною таємницею; є конфіденційною; стосується особистого життя людини, містить лікарську, комерційну таємницю чи таємницю грошових вкладів, телефонних розмов; є власністю організації; а також коли її розголошення порушить права людини на справедливий і об'єктивний розгляд справи в суді, створить загрозу її життю, здоров'ю, зашкодить оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню.

Правопорушенням, передбаченим п. «б» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», визнається будь-яке неправомірне втручання посадової особи в діяльність іншої посадової особи чи державного органу з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень. Під втручанням слід розуміти умовляння, шантажування, залякування, погрози, заяви про розголошення відомостей, що компрометують особу тощо.

У випадках, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави, допустила порушення будь-якого спеціального обмеження, передбаченого ч. 1 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією», і при цьому незаконно одержала матеріальні блага, послугу, пільгу або іншу перевагу, таке діяння слід розглядати як корупційне і кваліфікувати тільки за ч. 2 ст. 1 та застосовувати стягнення відповідно до ст. 7 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Коли протиправні дії особи містять ознаки, передбачені і Законом, і КУпАП чи будь-яким іншим нормативно-правовим актом, що передбачає адміністративну відповідальність, дії винного необхідно кваліфікувати за

відповідними статтями цих нормативно-правових актів із застосуванням положень ст. 36 КУпАП.

Отже, корупція за своїми діями може бути як простою, так і складною. Просте корупційне діяння - це одноактна дія чи бездіяльність (наприклад, подання неправдивих відомостей про доходи особою, уповноваженою на виконання функцій держави, або невжиття керівниками заходів для припинення корупційного діяння).

Складне корупційне діяння утворює різні склади адміністративних правопорушень. Одним з них є корупційне діяння з двома різними діями (наприклад, невжиття керівниками заходів для припинення корупційного діяння та неповідомлення про його вчинення будь-якого з державних органів, зазначених у пунктах «а» і «б» статті 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією»). В іншому випадку корупційне діяння може складатися з альтернативних дій (наприклад, зайняття підприємницькою діяльністю або виконання роботи на умовах сумісництва, крім передбачених законодавством випадків). Кожна з альтернативних дій є достатньою підставою для притягнення до адміністративної відповідальності за вказане правопорушення, пов'язане з корупцією. В той же час, особа, уповноважена на виконання функцій держави, не скоює окремого складу правопорушення, пов'язаного з корупцією, якщо вона послідовно здійснює всі зазначені в диспозиції заборонені дії.

Деякі з корупційних діянь складаються зі збірних дій. Тобто, простий склад правопорушення, пов'язаного з корупцією, в якості конструктивної ознаки містить певну неодноразовість дій: повторність, систематичність або небезпечність (наприклад, повторне протягом року невжиття керівником державної установи заходів щодо припинення корупційного діяння підлеглим).

В багатьох випадках корупційні діяння мають ознаки тривалих правопорушень. Тобто, певна протиправна дія чи бездіяльність, продовжуються безперервно шляхом невиконання вимог (наприклад, порушення заборони входити самотійно, через представника або підставних осіб до складу правління об'єднання, що здійснює підприємницьку діяльність, тощо). Триваючим

правопорушенням, пов'язаним з корупцією визнається дія або бездіяльність, під час яких довгий час не виконується певний правовий обов'язок. В основі триваючого корупційного діяння лежить невиконання особою протягом тривалого часу правового обов'язку не порушувати нормативну заборону, або, навпаки, вимога вчинити обумовлені нормою права певні дії. Для триваючих правопорушень, пов'язаних з корупцією, характерною особливістю є безперервність здійснення правопорушення, найчастіше шляхом тривалої бездіяльності. Початком такого правопорушення слід визнати дію або бездіяльність, які тягнуть тривале порушення правової заборони або тривале невиконання обов'язку.

Корупційні діяння також можуть утворювати продовжувані правопорушення. В цьому випадку вони складаються з декількох тотожних протиправних дій, пов'язаних між собою і спрямованих для досягнення загальної мети, і які в сукупності утворюють єдине адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Подібне правопорушення скоюється не безперервно, а відокремленими епізодами, які водночас внутрішньо тісно пов'язані між собою та виступають ланками одного ланцюга. В якості прикладу подібних правопорушень можна навести окремі випадки порушення вимог фінансового контролю (ст. 6 Закону України «Про боротьбу з корупцією»). Початком таких корупційних діянь слід вважати момент здійснення першого неправомірного акту, а закінченням - припинення неправомірної діяльності (фактичне закінчення) або притягнення винної особи до адміністративної відповідальності (юридичне закінчення).

Більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, характеризуються формальними юридичними складами - настання шкідливих матеріальних наслідків при цьому не передбачається. В них обсяг об'єктивної сторони вичерпується переліком ознак діяння та обставин його вчинення (наприклад, порушення вимог фінансового контролю, порушення права на інформацію тощо). Окремі ж правопорушення цієї групи, особливо корупційні діяння, характеризуються матеріальними складами (наприклад, отримання

матеріальних цінностей, послуг або інших переваг). Слід зазначити, що за ступенем суспільної небезпеки вони далеко неоднакові, як неоднакові зусилля витрачаються на їх викриття. Перші, можна сказати «лежать на поверхні» і не потребують значних зусиль для їх викриття зі сторони органів, які ведуть боротьбу з корупцією. Другі треба відшукувати із застосуванням всіх можливих засобів, передбачених законодавством.

Корупційне діяння вважається закінченим з моменту незаконного одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, порушення спеціальних обмежень - з моменту вчинення зазначених у диспозиції статті дій або бездіяльності, а відповідальність за нього настає незалежно від одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг.

Такі ознаки об'єктивної сторони, як час та місце вчинення правопорушення для кваліфікації даної групи правопорушень в окремих випадках мають принципове значення. Наприклад, корупційні дії вчиняються посадовою особою у публічних органах влади у робочий час. Спосіб вчинення діяння окремих з цих проступків характеризуються повторністю або іншою специфікою і має значення для правильної кваліфікації скоєного.

За загальним правилом, суб'єктами адміністративних правопорушень можуть бути деліктоздатні фізичні та юридичні особи, що скоїли ті чи інші правопорушення. Фізичні особи в такій якості — це осудні особи, що досягли 16-річного віку, громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Суб'єкти правопорушень, пов'язаних з корупцією, безпосередньо названі в статті 2 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Водночас, аналіз чинного законодавства, що прямо чи опосередковано регулює питання боротьби з корупцією, засвідчує, що воно не тільки не визначає поняття «суб'єкти корупційних діянь», але й не дає повного переліку посадових осіб, які належать до таких категорій, як «державний службовець», або «особа, уповноважена на виконання функцій держави». Відповідно до статті 1 Закону України «Про державну службу» державна служба в Україні визначається як професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо

практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження. В законі відповідно розкривається поняття посади і посадової особи. Проте чіткого визначення консультативно-дорадчих функцій як ознаки посадової особи чинне законодавство про боротьбу з корупцією не містить.

Необхідно також враховувати, що відповідальність за окремими нормами Закону України «Про боротьбу з корупцією» можуть нести лише спеціальні суб'єкти, а саме:

державні службовці, які є посадовими особами;

керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів;

особи, на яких покладено обов'язок складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень.

Крім названих осіб до суб'єктів корупційних правопорушень належать також судді, прокурори, слідчі, особи рядового й начальницького складу органів внутрішніх справ, співробітники служби безпеки, посадові особи податкової адміністрації та податкової міліції, митної служби, а також працівники апарату суду, прокуратури та інших зазначених органів, уповноважені на виконання функцій держави.

Слід звернути увагу на те, що вже протягом тривалого часу в науці адміністративного права точиться дискусія щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб. Аналізуючи положення ст. 9 КУпАП, в якій законодавцем для визначення поняття адміністративного правопорушення вжито термін «особа», не знаходимо конкретизації щодо того які саме особи (фізичні чи юридичні) є суб'єктами адміністративних проступків. Водночас, аналіз статей Загальної частини КУпАП дає можливість зрозуміти, що йдеться лише про адміністративну відповідальність фізичних осіб. Разом з тим, на даний час в Україні діє велика кількість законодавчих актів, які встановлюють відповідальність суб'єктів підприємницької діяльності у різних сферах

суспільного життя. І хоча ця відповідальність не є адміністративною, аналіз її природи та порядку застосування дає підстави стверджувати, що за своєю суттю вона є саме такою. В.Б. Россінський з цього приводу зазначає, що інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб у сучасних умовах стає потужним важелем державного регулювання економікою, оскільки на відміну від адміністративної відповідальності фізичних осіб має не лише правоохоронну, але й фіскальну спрямованість [77].

В юридичній літературі існує думка стосовно того, що для правопорушень юридичних осіб характерним є притягнення до індивідуальної відповідальності лише посадових осіб чи працівників господарюючого суб'єкта, що вочевидь не справляє на саму юридичну особу достатнього превентивного впливу. Шкоду, що завдається правопорушеннями юридичних осіб та отриману господарську вигоду не можна порівняти з розміром індивідуального покарання, яке, зазвичай є незначним, і при визначенні якого необхідно враховувати майновий стан особи. При цьому, юридична особа, яка отримує вигоду від неправомірних дій, залишається поза впливом закону. Проблема різкого зростання правопорушень і злочинів, що вчиняються корпораціями та іншими юридичними особами, в багатьох країнах світу була вирішена шляхом введення інституту відповідальності юридичних осіб не лише за вчинення адміністративних, але й кримінальних правопорушень [78, с. 88].

Незважаючи на це, окремі науковці заперечують факт наявності адміністративної відповідальності юридичних осіб, мотивуючи це тим, що в КУпАП юридичні особи не згадуються, окремий кодифікований акт, присвячений цьому питанню, відсутній, а правові норми, які складають згаданий вид адміністративної відповідальності, не об'єднано в цілісну систему. Однак, ретельний аналіз чинного законодавства дозволяє стверджувати, що інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб перебуває в процесі становлення [79, с. 194].

Не вдаючись до глибинного розгляду цього цікавого і важливого питання, слід зазначити, що в програмних актах міжнародної спільноти [80, 81], які

визначають засади протидії корупції – юридичні особи являються суб'єктами відповідальності за корупцію. Це стосується тих випадків, коли керівництво юридичної особи вдається до корупційних дій з метою отримання державного замовлення на виконання робіт чи надання певних послуг. Дана позиція знаходить відображення і у вітчизняному законодавстві. Так, зважаючи на наявність в Законі України «Про боротьбу з корупцією» подібної за змістом статті, а саме: пункт «г» частини 1 статті 5 (сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти») вбачається за доцільне вирішення на державному рівні питання про створення єдиного державного банку даних про юридичних осіб, які були «замішані в корупційних скандалах», для використання цієї інформації під час здійснення відповідних перевірок перед проведенням тендерів. Подібний підхід спостерігається в указі Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики» від 1 лютого 2008 року № 80/2008 де юридичні та фізичні особи розглядаються як суб'єкти адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні дії [82].

Враховуючи закріпленій у Цивільному кодексі України поділ юридичних осіб на юридичних осіб публічного права та юридичних осіб приватного права, доходимо висновку, що суб'єктами правопорушення юридичної особи можуть бути переважно юридичні особи приватного права. Державні органи та органи місцевого самоврядування, тобто юридичні особи публічного права не виступають суб'єктами правопорушень юридичних осіб, за винятком, напевне, бюджетних правопорушень.

У зв'язку з цим звертає на себе увагу і те, що переважна більшість опитаних, а саме 120 респондентів (86,9% опитаних з числа працівників УБОЗ) на поставлене запитання щодо доцільності запровадження відповідальності юридичних осіб за корупцію висловилися позитивно (Додаток Б). Серед

опитаних працівників ДСБЕЗ цю пропозицію підтримало 182 респонденти, що склало 87,9% з числа опитаних (Додаток В).

Суб'єктивна сторона адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, полягає в психічному ставленні суб'єкта до вчиненого ним корупційного діяння і є однією з обов'язкових ознак юридичного складу.

Психічне, тобто внутрішнє, ставлення суб'єкта корупційного правопорушення до скоєного ним діяння дає можливість необхідною мірою розкрити психологічний механізм корупційного правопорушення, з'ясувати ступінь його суспільної небезпеки. Вина є основною і обов'язковою ознакою, яка характеризує суб'єктивну сторону складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Відповідно до ст. 9 КУпАП, відсутність у діянні особи вини свідчить про відсутність в ньому суб'єктивної сторони, тобто, одного із елементів юридичного складу адміністративного правопорушення в цілому. На думку В.К. Колпакова, під „...провиною правопорушника варто розуміти негативне психічне ставлення до інтересів суспільства і конкретних громадян. Такий стан свідомості засуджується державою і суспільством” [83, с. 284].

Суб'єктивна сторона корупційних правопорушень характеризується прямим умислом: винувата особа усвідомлює суспільну небезпечність і протиправність свого діяння, передбачає його шкідливі наслідки і бажає його вчинити. Для деяких складів корупційних правопорушень характерні мотив і мета.

Як відомо, вина є елементом юридичного складу правопорушення і складається з двох форм: умислу та необережності. Жодне з корупційних правопорушень не вчинюється з необережності.

З огляду на ст. 10 КУпАП, можна зробити висновок, що адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, визнається вчиненим умисно, коли особа, уповноважена на виконання функцій держави, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків. Таким чином, можна сказати, що умисел складають два основних компоненти: інтелектуальний і вольовий.



Перший виражається в усвідомленні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, протиправності корупційного діяння та передбаченні шкідливих наслідків такого діяння. Передусім, йдеться про передбачення у свідомості суб'єкта адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, певних подій, які можуть або повинні статися внаслідок корупційного діяння. Інтелектуальний компонент умислу завжди свідчить про свідоме нехтування суб'єктом корупційного діяння вимогами норм права. Державний службовець, якого призначили на певну посаду, завжди обізнаний щодо правових норм, які регулюють його поведінку. До того ж він попереджається про наявність певних обмежень. Тому посилення суб'єкта адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, на незнання ним положень Закону України «Про боротьбу з корупцією» є недоречними, і не звільняє його від адміністративної відповідальності.

Другий компонент умислу - вольовий. Він полягає в бажанні настання шкідливих наслідків корупційного діяння або свідомого їх припущення. Вольовий елемент характеризує спрямованість волі суб'єкта адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Його можна визначити як бажання або свідоме припущення настання шкідливих наслідків корупційного діяння.

Під бажанням слід розуміти прагнення до визначеної мети корупційного діяння, волю, спрямовану на досягнення передбачуваного результату. В цьому випадку можна констатувати наявність в діях суб'єкту адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, прямого наміру. Тобто, особа, уповноважена на виконання функцій держави, усвідомлює протиправність і небезпеку свого корупційного діяння, передбачає і бажає настання його шкідливих наслідків.

Свідоме припущення необхідно визначити як активне переживання, пов'язане з позитивним психічним ставленням до шкідливих наслідків корупційного діяння. Тобто, тут умисел характеризується непрямим наміром. В цьому випадку, особа, уповноважена на виконання функцій держави, усвідомлює протиправність і небезпеку свого діяння, передбачає його шкідливі наслідки і

при цьому прямо їх не бажає, але свідомо допускає їх настання. Прикладом такого правопорушення є неподання або несвоєчасне подання декларації про доходи.

Відповідно до статті 11 КУпАП зазначено, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим з необережності, коли особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків своєї дії чи бездіяльності, але легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити. На наш погляд, корупційні діяння скоюються тільки навмисно, і винна особа завжди розуміє, що її дії завдають відповідної шкоди охоронюваним нормами права суспільним відносинам.

Тому юридичним складам адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією взагалі не властиві необережні форми вини.

Слід зазначити, що в більшості випадків вчинення корупційних діянь відбувається з корисливих мотивів (навіть тоді, коли йдеться про політичну чи вузькогрупову зацікавленість).

Безумовно, такі ознаки суб'єктивної сторони як мета та мотив відіграють важливу роль не тільки при здійсненні кваліфікації адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, але й при визначенні виду та розміру адміністративного стягнення, що накладається на винну особу.

Характеристика підстав адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування має комплексний зміст, а їх класифікація свідчить про необхідність дослідження їх впливу на появу, існування та прояви корупційних діянь в українському суспільстві.

### **1.3. Посадові особи органів місцевого самоврядування, як суб'єкти адміністративної відповідальності за корупційні діяння**

У демократичній, правовій державі найвищою соціальною цінністю є людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Так, згідно зі ст. 3 Конституції України, утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Надзвичайно важливого значення ці питання набувають і для місцевого самоврядування – специфічної форми публічної влади територіальної громади. Саме в системі місцевого самоврядування можна оперативніше, порівняно з органами державної влади, вирішувати питання місцевого значення, пов'язані з реалізацією життєво важливих прав і свобод громадян. Забезпечення житлом, його ремонт й комунальні послуги очевидніше та безпосередніше впливають, аніж зовнішня чи оборонна політики, і саме вони найчастіше зумовлюють потребу особистого контакту з посадовцями. Лише органи місцевого самоврядування можуть «наблизити уряд до народу» і дати людям справжнє відчуття влади.

Станом на 1 січня 2004 р. в державі налічувалося 24 області та Автономна Республіка Крим, 489 районів, 457 міст, 118 районів у містах, 886 селищ міського типу, 1364 селища, 27 188 сільських населених пунктів (з них 18041 (63%) з населенням менше 500 осіб). Міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус. Тобто, згідно з Конституцією України, кількість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні повинна дорівнювати 29895 і відповідною мала б бути чисельність органів місцевого самоврядування.

Однак на практиці як окремі адміністративно-територіальні одиниці низового рівня на цей час існують: сільські ради, кількість яких становить 10280 (в середньому по Україні до складу однієї сільської ради входить 2,8 села), 784 селищні ради (2,9 селища і села), 454 міські ради (до складу деяких міських рад входять як населені пункти – села, селища, так і сільські, селищні ради) [84].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [85] система місцевого самоврядування в Україні включає:

територіальну громаду;  
сільську, селищну, міську раду;  
сільського, селищного, міського голову;  
виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;  
районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;  
органи самоорганізації населення.

Органами місцевого самоврядування є:

- 1) сільський, селищний, міський голова;
- 2) сільська, селищна, міська, районна (районна у місті), обласна рада;
- 3) виконавчі органи місцевого самоврядування.

Сільський, селищний, міський голова є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Він обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на чотири роки в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі. Сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях. Певні особливості правового статусу має Київський міський голова, який одночасно є головою Київської міської ради та Київської міської державної адміністрації, аналогічної є ситуація у м. Севастополі [86, с. 218].

Сільські, селищні, міські, районні ради є представницькими органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України та іншими законами. Обласні та районні ради також є представницькими органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами.

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Що стосується виконавчих органів районних та обласних рад, то їх створення Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [85] не передбачає. На підставі аналізу положень ст. 44 цього Закону, яка передбачає делегування повноважень районних і обласних рад відповідним місцевим державним адміністраціям, можна зробити висновок, що такими органами фактично є обласні та районні державні адміністрації. Варто зазначити, що 80% повноважень місцевого самоврядування (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [85]) дублюються такими ж самими повноваженнями місцевих державних адміністрацій (Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [87]).

Відповідно до статті 1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [55], посадовою особою місцевого самоврядування визнається особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Штатний розпис посад в органах місцевого самоврядування не може бути універсальним. У ньому передбачено:

- виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;
- виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

- посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Як впливає, муніципальні службові відносини виникають: по-перше, на основі волевиявлення громади (обрання на посаду); по-друге, на основі рішення представницького органу територіальної громади; по-третє, на підставі одноосібного рішення головної посадової особи громади — сільського, селищного, міського голови. Порядок призначення (обрання) на посади місцевого самоврядування передбачається законами України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [55] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [85].

З урахуванням положень статей 14 та 15 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», якими передбачено встановлення в органах місцевого самоврядування семи категорій посад, а також присвоєння прийнятим на службу в такі органи особам відповідних рангів посадових осіб місцевого самоврядування, можна визначити, що посадовими особами органів місцевого самоврядування є:

- сільські, селищні, міські голови – 5 категорія;
- голови районної, районної у місті ради – 3 категорія, та їх заступники – 5 категорія;
- голови обласної ради – 1 категорія та їх заступники – 2 категорія;
- заступник міського голови - секретар Київської міської ради – 2 категорія;
- секретарі сільської, селищної, міської ради – 6 категорія;
- голови постійних комісій з питань бюджету обласних, Київської та Севастопольської міських рад – 4 категорія;
- заступники сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради – 6 категорія;
- керуючий справами (секретар) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради – 6 категорія;

керівник секретаріату (керуючий справами) районної, обласної ради – 5 категорія; керуючий справами виконавчого апарату обласних і районних рад – 5 категорія; керівники відділів, управлінь та інші працівники органів місцевого самоврядування (без конкретизації неможливо віднести до певної категорії);

помічники, радники (патронатна служба) голів районних, районних у містах, обласних рад, Київського та Севастопольського міського голови та міських голів (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення) – 6-7 категорії.

Даний перелік не є вичерпним так як віднесення тих чи інших посад до певної категорії передбачено самим Законом або здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України. Крім того, дискусійним є питання стосовно критеріїв визначення та встановлення категорійності, яка призначається за посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» до посадових осіб місцевого самоврядування не відносяться технічні працівники та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, працює у відповідній раді на постійній основі. За рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі (статті 1-6 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [88]). Такий статус депутата місцевої ради обумовлює особливість його відповідальності за Законом України «Про боротьбу з корупцією», яка у ряді випадків залежить від того, здійснює він свої повноваження на постійній основі або не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю.

Рівень корупційних порушень серед депутатів районів та міст за період 1997-2002 років складав в середньому 0,8% (Додаток Г). Варто зазначити, що в

період 2003-2008 років цей показник серед депутатів місцевого рівня склав в середньому 1,4% (Додаток Д).

Депутати місцевих рад, якщо вони не займають інших посад в органах місцевого самоврядування та їх апараті, не є посадовими особами місцевого самоврядування відповідно до законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про боротьбу з корупцією».

Слід мати на увазі, що сам по собі факт зайняття особою відповідної посади в державному органі чи виконання нею певних функцій не є достатньою підставою для віднесення її до суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Окремо визначеним є порядок присвоєння рангів посадовим особам органів місцевого самоврядування. Так ранги, які відповідають посадам першої та другої категорій, а також ранги сільським, селищним, міським головам, головам районних, районних у містах рад присвоюються рішенням відповідної ради в межах відповідної категорії посад.

Ранги, які відповідають посадам третьої – сьомої категорії, присвоюються відповідно сільським, селищним, міським головою, головою обласної, районної, районної у місті ради.

Ранги присвоюються відповідно до займаної посади, рівня професійної кваліфікації, результатів роботи.

Ранги присвоюються одночасно з обранням (прийняттям) на службу в органи місцевого самоврядування або обранням (призначенням) на вищу посаду. У трудовій книжці посадової особи місцевого самоврядування робиться запис про присвоєння, зміну чи позбавлення її відповідного рангу.

Слід звернути увагу на існуючу невідповідність між встановленими рангами для посадових осіб органів місцевого самоврядування та існуючою на сьогодні так званою «категорійністю» областей (I, II, III), відповідно до їх адміністративно-територіального устрою. Від цього в значній мірі залежать розміри посадових окладів вказаних посадових осіб органів місцевого



самоврядування, які в значній мірі є витратними для держави та такими, що спонукають до зловживань зі сторони цих суб'єктів владних повноважень.

Як уже згадувалось, відповідальність за окремими нормами Закону України «Про боротьбу з корупцією» можуть нести лише спеціальні суб'єкти. Стаття 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» вказує на інші правопорушення, пов'язані з корупцією і передбачає наступні обмеження:

1) обмеження, які поширюються на всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави (ч. 1 ст. 5);

2) обмеження, які поширюються лише на державних службовців, які є посадовими особами (ч. 3 ст. 5).

При цьому щодо першого переліку обмежень існує один виняток - деякі з обмежень, що в ньому містяться, не поширюються на таку категорію осіб, як депутати місцевих рад, які здійснюють депутатські повноваження, не пориваючи з виробничою чи службовою діяльністю. Слід зазначити, що вчинення державними службовцями корупційних діянь, згідно статистики за період 1997-2002 років складало в середньому 72,2%, з яких 69,2% склали державні службовці 5-7 категорії посад (Додаток Г).

Частина 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» встановлює додаткові обмеження для державних службовців, які є посадовими особами. У цій частині йдеться не про всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави, як це має місце стосовно інших корупційних правопорушень, а лише про державних службовців. Системний аналіз положень Закону України «Про боротьбу з корупцією», які стосуються суб'єктів корупційних правопорушень, дозволяє зробити висновок, що передбачені ч. 3 ст. 5 цього Закону обмеження поширюються виключно на одну категорію осіб - державних службовців, які до того ж є посадовими особами. Водночас вони не поширюються на інших суб'єктів корупційних правопорушень, зазначених у ст. 2 цього Закону, а саме на депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування. Вони також не поширюються на посадових осіб, які не є державними службовцями.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про державну службу» [39], посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій. У юридичній літературі ще однією ознакою посадових осіб називається владно-розпорядчий характер їх діяльності, яка спрямовується на організацію і забезпечення ефективної праці підпорядкованих їм органів, структурних підрозділів, службовців.

Для визнання особи суб'єктом корупційних правопорушень, передбачених пунктами «а»-«г» ч. 3 ст. 5 цього Закону, у кожному конкретному випадку необхідно довести, що особа, яка їх вчинила, є державним службовцем - посадовою особою.

Розглядаючи питання притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності Д.М. Лук'янець визначає два фундаментальних принципи: принцип обумовленості і принцип безпосередності. Принцип обумовленості, полягає в тому, що дії або бездіяльність посадової особи обумовили вчинення правопорушень, передбачених у відповідній статті закону, іншими особами. Принцип безпосередності, на думку автора, полягає в тому, що дії або бездіяльність посадової особи безпосередньо спричинили наслідки, передбачені у відповідній статті закону [89, с. 202].

Для визнання державного службовця посадовою особою не має значення, постійно чи тимчасово він займає посаду, пов'язану з виконанням організаційно-розпорядчих чи консультативно-дорадчих функцій.

Під постійним виконанням таких функцій слід розуміти здійснення їх без формально встановленого строку чи в межах строку повноважень такої посадової особи, яка займає виборну посаду.

Під тимчасовим виконанням цих функцій розуміється здійснення їх в межах певного строку (на період відпустки, хвороби або відрядження керівника тощо).

Головне, щоб особа займала відповідну посаду (як посаду за призначенням, так і виборну посаду) в порядку, передбаченому законом чи іншими нормативно-правовими актами для заміщення відповідних посад.

Слід зазначити, що існують негативні фактори, які створюють умови для вчинення корупційних діянь посадовими особами органів місцевого самоврядування. До них слід віднести об'єктивні фактори корупції в органах місцевого самоврядування, в першу чергу організаційно-управлінські, усунення яких допоможе стримувати суб'єктивні фактори без особливих матеріальних затрат. Виникненню цих факторів сприяє:

- 1) відсутність прозорих процедур прийняття рішень в органах місцевого самоврядування;
- 2) складність і тривалість управлінських процедур в органах місцевого самоврядування;
- 3) наявність різних необґрунтованих та багатоступневих погоджень документів, як в межах органів місцевого самоврядування, так і з іншими державними контролюючими та наглядовими органами;
- 4) надмірна насиченість процедур надання адміністративних послуг вимаганням необов'язкових документів;
- 5) відсутність належним чином доведеної інформації про ті чи інші події чи процеси в органах місцевого самоврядування.

Суб'єктивні фактори корупції в органах місцевого самоврядування в переважній більшості збігаються з факторами, які детермінують злочинність в цілому. До них можна віднести:

- 1) корисливу мотивацію дій, жадібність та інші негативні риси людини;
- 2) прихований характер корупційних діянь зі сторони їх учасників;
- 3) низький рівень матеріального забезпечення службовців органів місцевого самоврядування та ін.

Усунення цих факторів, що впливають на корупцію в органах місцевого самоврядування в переважній більшості залежить від особистості посадовця, який в свою чергу має пам'ятати, що його головним завданням є задоволення

потреб членів територіальної громади, сприяння соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальної одиниці і не допущення зловживань інтересами членів даної громади. І навпаки, члени громади не повинні самі створювати можливостей для зловживань службовцями органів місцевого самоврядування.

Специфікою корупційних діянь є те, що нерідко вони пов'язані з діяльністю колегіальних органів. Корупціонери часто прикривають свою діяльність колегіальними рішеннями, прагнучи таким чином розподілити відповідальність на багатьох осіб і уникнути особистої відповідальності за корупційні дії. Так, серед сільських та селищних рад корупційні правопорушення вчинені посадовими особами за період 1997-2002 років складали в середньому 2,3% (Додаток Г).

При здійсненні кваліфікації вказаних протиправних дій досить типовими серед них є такі:

- 1) посадова особа одноособово здійснює ті дії, які можна вчинити лише за рішенням колегіального органу, фактично ігноруючи його наявність, тобто певне питання взагалі не виноситься на колегіальний розгляд;
- 2) рішення колегіального органу фальсифікується, наприклад, підробляється протокол і нібито на основі колегіального рішення здійснюються дії;
- 3) члени колегіального органу вводяться в оману і приймають «бажане» для посадової особи рішення, не знаючи фактичних обставин справи;
- 4) дії здійснюються всупереч рішенню колегіального органу;
- 5) колегіальний орган приймає рішення, бажане для певних осіб.

Стосовно оцінки перших чотирьох з наведених ситуацій особливих труднощів виникати не повинно. Так чи інакше, вони полягають в одноособових діях, які становлять собою перевищення посадових повноважень чи зловживання посадовим становищем. Так, Постановою Ворошиловського районного суду м. Донецька був визнаний винним за ст. 1 ч. 2 п. «а» Закону України «Про боротьбу з корупцією» Амвросіївський міський голова Соколов М.І., який без рішення сесії міськради підписав розпорядження, на підставі якого одержав премію в

розмірі 742 грн. Йому було призначено адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 425 грн.

Новоазовським районним судом 16. 03. 2007 року за порушення вимог ст. 5 ч. 3 п. «г» Закону України «Про боротьбу з корупцією» до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 255 грн. притягнуто голову Козацької сільської ради Чаліна О.А. та секретаря цієї ж сільради Комісар С.Г., які надали незаконні переваги фізичній особі.

Постановою Великоновосілківського районного суду від 26.03.2007 за порушення вимог ст. 5 ч. 3 п. «г» Закону України «Про боротьбу з корупцією» до адміністративної відповідальності притягнуто голову Андріївської сільради Хіргій С.В., який надав дозвіл на відкриття торгової точки без право-установчих документів на земельну ділянку та торговий об'єкт.

14. 12. 2007 року постановою Мар'їнського районного суду накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмірі 260 грн. на голову Павлівської сільської ради Беду О.В., яка порушила ст.5 ч.2 п.«г» Закону України «Про боротьбу з корупцією» (надання дозволу приватному підприємцю на використання земельної ділянки без відповідних документів) [90].

Окремий інтерес становить варіант, коли рішення приймається колегіальним органом. Видається, що рішення колегіальних органів вимагають поділу на окремі види залежно від ступеня їх обов'язковості, остаточності:

а) рішення, які затверджуються керівником єдиноначально, мають для нього дорадчий характер;

б) рішення, які безпосередньо є підставою для прийняття наступних рішень, обов'язкових для виконання посадовою особою.

За корупційні дії, вчинені на основі рішень колегіальних органів, які мають дорадчий характер, відповідальність повинен нести лише керівник. Так, голови місцевих рад перебуваючи на своїх посадах, за період 1997-2002 років вчинили в середньому 11,1% корупційних правопорушень (Додаток Г).

Дорадчий, а отже, необов'язковий характер колегіального рішення означає, що у розвиток причинного зв'язку між діями учасників колегіального органу і

суспільно-небезпечними наслідками втручається самостійний фактор, яким є поведінка керівника. Саме його протиправні дії викликають небезпечні наслідки. Діяльність же колегіального органу є, швидше, не причиною, а однією з умов настання наслідків корупційного характеру.

Корупційні дії, вчинені з використанням обов'язкового рішення колегіального органу, зустрічаються у двох різновидах:

а) коли таке рішення збігається з позицією керівника, який його втілює в життя своїм наказом;

б) коли керівник змушений підкоритися колегіальному рішення, хоча сам він корупційних дій вчиняти не бажає.

У першому випадку проблем з кваліфікацією протиправних дій керівника практично не виникає і він підлягає відповідальності за відповідні корупційні діяння. В другому випадку, відсутні суб'єктивні ознаки, які характеризують юридичний склад корупційного діяння, а також вказують на примусове виконання незаконного колективного рішення. Слід зазначити, що виконання явно незаконного розпорядження чи наказу, включаючи й рішення колегіального органу, не звільняє посадову особу від відповідальності.

Складніше вирішуються питання відповідальності учасників колегіального органу. Не викликає сумніву, що суб'єктом відповідальності сам колегіальний орган виступати не може. Має ставитися питання про відповідальність окремих посадових осіб за дії кожного із них, вчинені у складі комісії, ради, правління тощо. При цьому головним є обґрунтування причинного зв'язку між результатами голосування кожного учасника колегіального органу і рішенням органу в цілому. Це пов'язане з визначенням частки, питомої ваги голосу окремої посадової особи у спільному рішенні. При цьому важливими видаються такі міркування.

Причинний зв'язок слід встановлювати не між діями кожного учасника колегіального органу і спільним результатом, а:

- між діями окремих учасників і рішенням колегіального органу в цілому;
- між цим рішенням і наслідками, які настали.

Оцінка має даватися зв'язку між голосуванням окремого учасника і спільним рішенням колегіального органу. Важливим при цьому є характер зв'язків між кожним із учасників та органом в цілому, механізм прийняття рішень. При цьому менше значення надається характеру поведінки конкретного учасника, а більше — самому факту належності до колегіального органу, який прийняв рішення. Видається прийнятним вважати наявність причинного зв'язку між діями кожного, хто проголосував «за», і рішенням, прийнятим колегіальним органом.

Виходячи з наведеного, пропонується запровадити правило: якщо протиправні дії вчинено внаслідок виконання рішення колегіального органу, то за нього несе персональну відповідальність кожний учасник такого органу, який голосуванням чи в інший спосіб сприяв його прийняттю.

Наявність колегіального рішення, хай і дорадчого за своїм значенням, є однією із умов для відповідного наказу керівника, для того, щоб він зміг зловжити своїм службовим становищем. За відсутності згоди ради, комісії, колегії, правління керівник змушений виходити за межі своїх повноважень, вчиняючи перевищення влади чи службових повноважень.

Видається, що запровадження індивідуальної відповідальності за корупційні діяння, вчинені колегіально, сприятиме усуненню порушень законності в цій сфері.

Взагалі ж доцільно більш чітко встановлювати в законі випадки, коли ті чи інші рішення мають прийматися колегіально, а коли вони є прерогативою керівника, який діє одноособово.

При дослідженні предметів ведення (відання), як елемента компетенції міського голови слід зазначити, що чинне законодавство про місцеве самоврядування прямо не регламентує конкретні сфери суспільних відносин, сфери місцевого життя, в яких він здійснює свою юрисдикцію. Разом з тим у статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [85] закріплені повноваження міського голови, за допомогою яких, власне, його діяльність торкається фактично всіх питань місцевого життя.

Другим елементом компетенції одноособового органу місцевого самоврядування, яким є міський голова, виступають владні повноваження, що складають головний зміст його компетенції, та здійснення на цій підставі належних йому прав і обов'язків [91, с. 102].

Усі складові частини (елементи) компетенції мають внутрішню єдність і погодженість, тому права і обов'язки органів місцевого самоврядування (у тому числі міського голови) тісно взаємозалежні та взаємозв'язані з предметами їхнього ведення: якщо з виявленням предметів ведення органу дається відповідь на питання, в яких сферах місцевого життя він вправі діяти, тобто компетентний, то права і обов'язки характеризують межі можливостей органу в тій чи іншій сфері суспільних відносин.

У юридичній науці та у законодавстві при характеристиці другого елемента компетенції часто використовується термін «повноваження», що охоплює однаковою мірою і права, і обов'язки. Такий підхід уявляється обґрунтованим, тому що кожному конкретному праву органу відповідає конкретний обов'язок, і повноваження органу виявляються зовні не тільки як державно-владне явище, але і шляхом закріплення компетенційних повноважень у правових нормах. Тому орган, по-перше, не повинен ухилятися від реалізації своїх прав і обов'язків, а, по-друге, ні в якому разі, виходити за їхні межі. Вихід за межі цих вимог є правопорушенням, яке тягне юридичну відповідальність. Водночас органічна єдність повноважень не означає того, щоб не проводити розходження між правами і обов'язками, що у компетенції органу зберігають відносно самотійний характер.

Міському голові, який є головною посадовою особою територіальної громади міста, відповідно до ст. 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» надано широке коло повноважень.

Ці повноваження умовно можна поділити на такі групи:

- організаційні повноваження;
- повноваження, зв'язані з реалізацією територіальною громадою форм волевиявлення населення міста;



- повноваження у сфері розвитку території місцевого самоврядування, а також у сфері бюджету і фінансів;
- розпорядчі повноваження;
- представницькі повноваження;
- повноваження у сфері забезпечення законності, охорони прав і свобод людини та громадянина на території міста;
- повноваження, які стосуються здійснення контролю з боку міської ради за діяльністю голови.

Організаційні повноваження дають можливість голові організувати діяльність міської ради і його виконавчого комітету у межах, визначених законом. Зокрема він скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради. Міський голова вносить також на розгляд ради пропозицію щодо кандидатури на посаду секретаря ради. На пленарних засіданнях ради міський голова вносить на розгляд ради пропозиції щодо структури і штатів виконавчих органів ради, апарату ради та її виконавчого комітету Він також здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету.

Голова міської ради від імені територіальної громади, ради та її виконавчого комітету укладає договори відповідно до законодавства, а з питань, віднесених до виключної компетенції ради, подає їх на затвердження міської ради. Він також підписує рішення ради та її виконавчого комітету.

Повноваження міського голови у сфері реалізації територіальною громадою однієї з форм волевиявлення населення міста полягає в тому, що він забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, міської ради, її виконавчого комітету, а також скликає загальні збори громадян за місцем проживання.

Повноваження міського голови у сфері розвитку території місцевого самоврядування, бюджету і фінансів полягає в забезпеченні підготовки на розгляд ради проектів програм соціально-економічного і культурного розвитку, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування, місцевого бюджету і звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що відносяться до її

ведення; оприлюднює затверджені радою програми, бюджет та звіти про їх виконання.

Він також є розпорядником бюджетних, позабюджетних цільових (у тому числі валютних) коштів, використовує їх лише за призначенням, визначеним міською радою.

Представницькі повноваження міського голови впливають, насамперед, з того, що він є головною посадовою особою територіальної громади міста, і відповідно до цього представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах з державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства.

Повноваження міського голови у сфері забезпечення законності, охорони прав і свобод людини та громадянина на території міста полягають в тому, що він забезпечує здійснення у межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на території міста додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади. Ці повноваження насамперед характеризують міського голову як своєрідного гаранта дотримання законності муніципальних прав і свобод жителів-членів територіальної громади міста.

Міський голова забезпечує на території міста додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань. В його обов'язок також входить розгляд заяв, скарг та пропозицій громадян. Він веде особистий прийом громадян для задоволення їхніх вимог.

Міський голова здійснює інші повноваження місцевого самоврядування, визначені відповідними законами, якщо вони не віднесені до виключних повноважень ради або не віднесені радою до відання її виконавчих органів.

Повноваження міського голови, що стосуються здійснення контролю з боку міської ради за його діяльністю, полягають насамперед в тому, що міський голова несе персональну відповідальність за здійснення наданих законом

повноважень перед державою, територіальною громадою, радою, юридичними та фізичними особами [92, с. 146].

Так, Ю. Делія зазначає, що виникає низка проблем при застосуванні до сільських, селищних, міських голів санкцій Закону України «Про боротьбу з корупцією». Так, ст. 12 даного Закону встановлює: «Постанова суду про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, у триденний строк направляється відповідному державному чи виборному органу для вирішення питання згідно з чинним законодавством». Як вбачається, остаточне вирішення питання про звільнення з роботи покладене на раду. За таких обставин рада, керуючись п. 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», повинна вирішувати це питання таємним голосуванням не менше як двома третинами голосів депутатів від загального складу ради. Але ніяким рішенням суду не можна примусити депутата голосувати проти його волі. [93, с. 31].

Як показує аналіз, реагування органів місцевого самоврядування на судові рішення про притягнення посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» відбувається, як правило, у вигляді протокольних попереджень, а в окремих випадках ці факти зовсім не розглядаються на сесіях рад. Вважаємо за доцільне частину 2 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» доповнити реченням такого змісту: «Повноваження сільського, селищного, міського голови достроково припиняються, якщо він протягом календарного року повторно (вдруге) був притягнутий до адміністративної відповідальності за порушення будь-яких вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією».

#### **1.4. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності за корупційні діяння**

У реальному житті юридична відповідальність виступає визначеним видом відповідальності — адміністративної, кримінальної, цивільної, дисциплінарної тощо. У цих видах загальні ознаки юридичної відповідальності проявляються по-різному. Крім того, конкретні з цих видів мають такі особливості, які визначають їх специфіку та складають об'єктивну підставу їх самостійного існування (як окремого виду). Тобто кожний вид юридичної відповідальності включає в себе як те, що об'єднує його з іншими видами, так і те, що відрізняє його як самостійний вид.

За заходами впливу розрізняють також види юридичної відповідальності. Найпоширеніша класифікація юридичної відповідальності за галузями права — цивільно-правова, дисциплінарна, матеріальна, адміністративно-правова, кримінально-правова [94, с. 78].

*Цивільно-правова відповідальність* — це відповідальність фізичної або юридичної особи перед іншою особою, а в окремих випадках — і перед державою за невиконання або неналежне виконання покладених на неї законом або договором цивільно-правових обов'язків, а також у випадках заподіяння шкоди іншій особі. Сутність її полягає в тому, що вона заснована на презумпції винності особи, тобто доводити, що шкода наступила не з його вини повинен сам правопорушник. В окремих випадках вона можлива і при відсутності вини. Цивільно-правова відповідальність носить майновий і компенсаційний характер, тобто збитки відшкодовуються грошми або майном, а розмір відшкодування визначається розміром спричинених збитків [95, с. 126].

В основу відмежування адміністративної відповідальності від цивільно-правової можна покласти усі вказані ознаки, за виключенням тієї, яка дає характеристику кола суб'єктів відповідальності — в адміністративній та цивільній відповідальності вони співпадають. Адміністративна відповідальність відноситься до компетенції органів управління та їх посадових осіб, а цивільно-

правова — до компетенції судів. Слід зазначити, що розгляд справ про корупційні правопорушення здійснюється виключно в судовому порядку.

Заходами цивільної відповідальності суспільні відносини, як правило, захищаються, за рахунок майна винного з метою поновити попередній майновий стан потерпілої сторони. Заходи адміністративної відповідальності, як і кримінальної, направлені проти особи порушника.

Нормативні підстави адміністративної та цивільно-правової відповідальності регулюються відповідно галузевим законодавством. Відмінності за фактичними підставами полягають у специфіці конкретних складів адміністративного та цивільного проступку — об'єкта протиправного посягання, правових наслідків їх вчинення. Об'єктом цивільних протиправних дій є майнові відносини, які захищаються у позовному порядку через суд. Об'єкт адміністративних протиправних дій інший — суспільні відносини в сфері державного управління, які захищаються у позасудовому, адміністративному порядку владою відповідних державних органів та посадових осіб.

Адміністративна відповідальність відрізняється від цивільної і наслідками протиправного діяння. Якщо для адміністративних правопорушень такий елемент, як протиправний наслідок (матеріальна шкода) не є обов'язковим, то склад цивільного правопорушення, як правило, передбачає його.

Адміністративна відповідальність настає у позасудовому порядку у короткі терміни або навіть на місці вчинення проступку, коли цивільна не може мати місця без відповідного звернення зацікавленої сторони до суду з позовом. Строки притягнення до цивільної відповідальності, на відміну від адміністративної — до трьох років, можуть перериватися, продовжуватися, поновлюватися тощо.

*Дисциплінарна відповідальність* займає особливе місце в системі юридичної відповідальності. Вона має багато спільних ознак з адміністративною та разом з тим відрізняється від неї. Зовнішня схожість дисциплінарної відповідальності з адміністративною, як зазначає І.О. Галаган, свого часу призвела до того, що деякі автори відносили її до одного з інститутів адміністративного права [31, с. 184].

Такий категоричний висновок, на нашу думку, не можна робити, тому що дисциплінарна відповідальність працівника перед власником, керівником або уповноваженим ним органом настає за невиконання або неналежне виконання покладених на нього трудових обов'язків або за порушення правил внутрішнього трудового розпорядку.

Дисциплінарна відповідальність врегульовується нормами трудового законодавства, правилами внутрішнього розпорядку в установі (органі), дисциплінарними статутами, які діють в різних сферах управління, на підприємствах, в установах та організаціях.

Як зазначав професор Р.С. Павловський, дисциплінарна відповідальність спрямована на зміцнення дисципліни, попередження дисциплінарних проступків, виховання працівників у дусі розуміння свого обов'язку працювати з дотриманням правил внутрішнього розпорядку підприємства, установи (органу) [96, с. 225].

Можна відзначити ту обставину, що відносини в сфері дисциплінарної відповідальності врегульовуються в основному владно-розпорядчими методами, які є найбільш характерними для адміністративного права. Крім того, деякі відносини адміністративної відповідальності охороняються одночасно як адміністративними, так і дисциплінарними санкціями, які застосовуються за одне й теж правопорушення (наприклад, ст. 15 КпАП). Ця обставина наближує дисциплінарну відповідальність до адміністративної.

В основу відмежування адміністративної відповідальності від дисциплінарної можна покласти ті ж критерії, що й при її відмежуванні від інших видів відповідальності. Так, адміністративна відповідальність настає перед органами або посадовими особами, з якими винний, як правило, не має службових або трудових відносин і яким правопорушник безпосередньо не підпорядкований. При дисциплінарній відповідальності право накладати стягнення мають посадові особи, яким порушники дисциплінарних положень безпосередньо або опосередковано підпорядковуються.

Адміністративна відповідальність має багато спільного з дисциплінарною за цілеспрямованістю заходів, які застосовуються до правопорушників. Тому дисциплінарні санкції, навіть якщо вони обмежують матеріальні права винного (позбавлення премії, перевід на посаду з меншим окладом), відносяться до штрафних санкцій карального змісту.

Притягнення до дисциплінарної відповідальності перешкоджає службовому просуванню особи, підвищенню її в посаді. Виключним видом дисциплінарного стягнення є звільнення особи. Адміністративна відповідальність, як правило, не супроводжуються негативними для правопорушника наслідками в його службовій діяльності. У цілому адміністративна відповідальність відрізняється від дисциплінарної характером самих санкцій, ступенем суспільної шкідливості, вона не має таких видів стягнення, як штраф, конфіскація, виправні роботи тощо.

Коло суб'єктів дисциплінарної відповідальності значно менше ніж адміністративної. Ними не можуть бути юридичні особи, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці. До них відносяться лише особи, що працюють в державних, громадських організаціях, установах, військовослужбовці, особи рядового та начальницького складу ОВС, СБУ, студенти, учні навчальних закладів, тобто усі особи, які пов'язані трудовими, службовими або навчальними відносинами з місцем праці чи навчальним закладом.

До суб'єктів дисциплінарної відповідальності можна віднести навіть учнів загальноосвітніх шкіл, тому що до них, як і до інших суб'єктів дисциплінарної відповідальності, застосовуються заходи дисциплінарного впливу.

Неминучість нормативних підстав пояснюється різницею в законодавстві, яким воно регламентується. Відмінність адміністративної відповідальності від дисциплінарної за фактичними підставами пов'язана з різними об'єктами протиправного посягання. Об'єктом адміністративного проступку є суспільні відносини, що виникають у сфері управління, а об'єктом дисциплінарного проступку є трудові та службові правовідносини.

На відміну від провадження у справах про адміністративні правопорушення, в дисциплінарному провадженні факт скоєння проступку

встановлюється на підставі записів, пояснень винного. Порядок накладення стягнення, як правило, оформляється наказом по органу, установі, підприємству. В адміністративному — факт вчинення встановлюється на підставі протоколу про адміністративне правопорушення. Крім того в дисциплінарному провадженні менш виражені стадії провадження справи.

*Матеріальна відповідальність* — це відповідальність працівника перед власником, установою, органом, з яким він знаходиться у трудових правовідносинах, за спричинену йому шкоду у зв'язку з виконанням трудових обов'язків. Вона врегульована нормами трудового законодавства. Як правило, вона носить обмежений характер, тобто обмежується середньомісячним заробітком працівника, але у випадках, передбачених законом, вона може бути повною і навіть підвищеною [95, с. 127].

Покриття працівником заподіяної шкоди у розмірі, що не перевищує середньомісячного заробітку, проводиться за розпорядженням власника (керівника) або уповноваженого ним органу; щодо керівників — за розпорядженням вищого у порядку підлеглості органу, а у решті випадків — шляхом подання власником (керівником) або уповноваженим ним органом позову до суду.

До критеріїв, за якими адміністративна відповідальність відрізняється від матеріальної, можна віднести наступні:

При адміністративній відповідальності особа, яка вчинила проступок відповідає перед органами або посадовими особами, яким винний не підпорядкований і з якими він не має трудових або службових відносин. При матеріальній відповідальності органом, що застосовує заходи, є власник, керівник, адміністрація підприємства, установи, з якими винний знаходиться або знаходився на час заподіяння майнової шкоди у трудових відносинах.

Підставою майнової відповідальності є рішення (акт) адміністрації, керівника, власника про відшкодування шкоди.

Адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до порушників штрафних санкцій, тобто має каральний характер. Специфіка ж матеріальної



відповідальності полягає у поновленні прав організації, власника шляхом стягнення повного або часткового збитку з винного. У порівнянні з адміністративною, матеріальна відповідальність має правовідновлюючий характер. Адміністративна відповідальність, як правило, таких цілей не ставить.

Суб'єктами матеріальної відповідальності є особи — робітники та службовці, які знаходяться або знаходилися на час заподіяння майнової шкоди в трудових правовідносинах з власником, підприємством, установою. Для адміністративної відповідальності такі відносини не характерні.

До матеріальної відповідальності винна особа може бути притягнута лише за умови наявності: матеріального збитку підприємству, протиправної поведінки робітника, причинним зв'язком між збитком, протиправною поведінкою та його виною. Для адміністративних проступків така конструкція складу правопорушення не обов'язкова — достатньо протиправного діяння та вини (при наявності об'єкта і суб'єкта правопорушення), шкідливі наслідки передбачені лише у нормах з матеріальним складом, кількість яких у КУпАП обмежена.

При матеріальній відповідальності порядок провадження, як і в адміністративному позасудовий — матеріальний збиток стягується на підставі або розпорядження адміністрації підприємства, або за рішенням комісії по трудовим спорам, або за приписами державних виконавців, або за рішенням районних (міських) судів. Для адміністративної відповідальності це не є характерним, бо як вже згадувалось вище, вона настає в короткі терміни, а у ряді випадків застосовується на місці вчинення проступку.

Як різновид юридичної відповідальності, адміністративна є закономірним наслідком невиконання або неналежного виконання фізичною або юридичною особою правил поведінки в суспільстві, виявом негативної реакції державних органів та громадських організацій на діяння, які розцінюються як адміністративні правопорушення (проступки). Адміністративна відповідальність є засобом реалізації конкретної адміністративної санкції у вигляді того або іншого адміністративного стягнення.

*Кримінальна відповідальність* настає за скоєння злочину і є найбільш суворим видом юридичної відповідальності, її суб'єктами можуть бути лише фізичні особи, що скоїли злочин (не може бути перекладена на інших осіб). Вона заснована на презумпції невинуватості особи, тобто особа визнається невинною доти, поки її вина не буде доведена судом. Вона зумовлює судимість, тобто визначені законом негативні наслідки, які супроводжують особу і після відбуття нею покарання [95, с. 125].

Специфічні особливості адміністративної відповідальності найбільше визначаються при порівнянні її з іншими видами юридичної відповідальності. Деякі з цих питань мають дискусійне значення. Це викликано різними підходами авторів при визначенні ознак розмежування різних видів відповідальності, а також особливостями методу правового регулювання.

Численність видів юридичної відповідальності підкреслює різноманіття методів правового регулювання, які притаманні різним галузям права. Кожний вид відповідальності відображає своєрідність конкретного методу правового регулювання. Однак це не означає, що для будь-якого методу є характерний окремий, специфічний вид відповідальності, тобто не кожна галузь права, яка має свій предмет та метод регулювання, має свій вид відповідальності.

Розглядаючи дане питання Д.М. Лук'янець вважає, що класифікація юридичної відповідальності за характером санкцій хоча й має значення для теоретичних досліджень і навчання, однак її практичне використання досить обмежене. Він зазначає, що коли в законі вказується, що за порушення його положень настає кримінальна, адміністративна або дисциплінарна відповідальність, то в першу чергу має значення, ким і яким чином буде переслідуватись правопорушник, на кого покладено обов'язок і кому надано право такого переслідування. Водночас те, яка буде при цьому обрана міра відповідальності, є питанням другорядним [21, с. 37].

Кожний вид юридичної відповідальності відіграє самостійну роль у процесі правового регулювання, виконує свої соціально позитивні функції. Тому всі вони необхідні і протиставляти їх не можна.

Адміністративна відповідальність маючи в певній мірі загальні ознаки юридичної відповідальності відрізняється за наступними критеріями: 1) за підставами її застосування; 2) за органами (посадовими особами), що уповноважені її застосовувати; 3) за колом суб'єктів, що притягаються до відповідальності; 4) за правовими наслідками; 5) за адміністративно-процесуальною процедурою її здійснення; 6) за видами та розмірами санкцій.

Розглянемо їх докладніше:

1) за підставами застосування адміністративної відповідальності. Нормативними підставами застосування кримінальної відповідальності є норми Кримінального кодексу України, адміністративної — норми КУпАП та інших законодавчих актів, що встановлюють адміністративну відповідальність. Фактичними підставами є: в адміністративній відповідальності факт вчинення проступку (склад адміністративного проступку), в кримінальній — конкретний склад злочину, який має більшу суспільну небезпечність.

2) за органами (посадовими особами), що уповноважені застосовувати адміністративну відповідальність. Рішення про застосування адміністративної відповідальності приймаються численними органами управління, які наділені правами безпосереднього застосування до винних у скоєнні правопорушень відповідних адміністративних стягнень (ст.ст. 218 - 244<sup>12</sup> КУпАП). Кримінальна відповідальність настає виключно за рішеннями судових органів.

Рішення у справах про корупційні правопорушення приймаються виключно судами.

3) за колом суб'єктів, що притягаються до відповідальності. До кримінальної відповідальності можуть бути притягнуті громадяни України або іноземні громадяни, особи без громадянства, осудні особи, які досягли віку кримінальної відповідальності — 16-ти (ч.1 ст.22 КК), а за окремі злочини—від 14-ти до 16-ти років (ч.2 ст.22 КК). До адміністративної відповідальності можуть бути притягнуті, крім вже перерахованих, також юридичні особи та неповнолітні, які досягли 16 років, і до яких застосовуються заходи впливу передбачені статтею 24<sup>1</sup> КУпАП.

Суб'єктами корупційних правопорушень є лише ті, які названі в ст. 2 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

4) за правовими наслідками. Санкції та правообмеження, що застосовуються до правопорушників при притягненні до кримінальної відповідальності більш суворіші, ніж при адміністративній відповідальності. Заходи адміністративної відповідальності, навіть якщо вони застосовуються судовими органами, не тягнуть за собою таких наслідків, як судимість чи позбавлення волі.

5) за адміністративно-процесуальною процедурою притягнення правопорушників до відповідальності. Це можна пояснити тим, що корупційні правопорушення в порівнянні з кримінальними злочинами не вимагають проведення попереднього слідства.

б) за видами та розмірами санкцій як адміністративні стягнення, так і кримінальні покарання є достатньо конкретними, альтернативними та бланкетними. Розмір санкцій може бути чітко і максимально чи мінімально визначений, а також встановлений у певних розмірах мінімального неоподаткованого доходу громадян.

Таким чином, ми визначили у загальних рисах відмінності адміністративної відповідальності від інших видів юридичної відповідальності, але це не вказує, що в процесі наукових досліджень не можна визначити додаткових ознак та нових критеріїв за якими вона відмежовується від вищезазначених та інших видів відповідальності, які з'являються в законодавстві України.

Співвідношення юридичного складу корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, мають свої особливості:

а) явно виражений родовий і безпосередній об'єкти посягання, що порушують існуючий порядок державного управління та нормальну діяльність посадових осіб, які виконують функції держави;

б) формальний (для корупційних діянь – матеріальний) юридичний склад зазначених правопорушень;

в) спеціальний суб'єкт протиправного посягання;

г) корисливий за змістом прямий умисел вчинення протиправних дій.

Родовим об'єктом корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, є державний порядок і встановлений порядок управління — це адміністративні правовідносини, зв'язані з нормальною правомірною діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Об'єктивна сторона характеризується протиправними діями (заняття підприємницькою чи господарською діяльністю) чи бездіяльністю (неподання відомостей про доходи), настанням шкідливих наслідків. Юридичні склади корупційних правопорушень є формальними за своїм змістом, за винятком корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, які передбачають отримання винагороди, матеріальних благ та пільг, а також за «Неправомірне використання державного майна», якщо його вважати корупційним діянням, відповідальність за яке передбачена ст. 184<sup>1</sup> КУпАП. Спосіб вчинення корупційних діянь в окремих випадках повинен бути врахованим при їх кваліфікації. Час і місце скоєння корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, в окремих випадках можна вважати факультативними, звертаючись до них залежно від обставин кваліфікації протиправних дій.

Враховуючи вище сказане, приходимо до висновку, що адміністративні корупційні правопорушення це діяння, які містять вину, основними елементами якої є: усвідомлення особою протиправного характеру своєї дії чи бездіяльності, передбачення її шкідливих наслідків і бажання їх настання. Без вини, або без наявності належної форми вини (умислу чи необережності) відповідальність за корупційні діяння не настає.

У порівнянні з іншими правопорушеннями, за діяння різних проявів корупції розмір штрафу передбачено значно вищий: від п'ятнадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Разом з тим, при визначенні розміру штрафу за корупційні діяння, законодавець не прийняв до уваги мінімальний та максимальний розміри грошового забезпечення посадових осіб, які знаходяться на державній службі, а також розбіжності у розмірах адміністративних штрафів, передбачених іншими законами України.

Корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, за які настає адміністративна відповідальність, позбавлені, на відміну від злочинів, такої ознаки, як суспільна небезпека. Вважаємо, що сам факт вчинення корупційних діянь у сфері державного управління вже свідчить про небезпечний характер цих дій, а наслідки від них за своїм змістом є шкідливими.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» передбачає два види корупційних діянь, найбільш поширеним з яких є незаконне одержання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, у зв'язку з виконанням таких функцій матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг, в тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості.

Змістом об'єктивної сторони зазначеного корупційного діяння є незаконне одержання посадовою особою матеріальних благ, пільг та інших переваг саме у зв'язку з виконанням нею функції держави, що свідчить про вчинення протиправних дій. Саме протиправне використання особою владних повноважень, які вона має на займаній посаді, дозволяє їй незаконно одержувати зазначені матеріальні блага, послуги, пільги тощо. При цьому фактично має місце продаж-купівля своєї посади навіть без нанесення явної матеріальної або іншої шкоди державі. Наприклад, внаслідок систематичного отримання посадовою особою подарунків до свята від свого підлеглого по службі спонукає її не звертати уваги на деякі порушення останнім службової дисципліни, або, навпаки, сприяти просуванню по службі тощо.

Таким чином, одержання винагороди особою, уповноваженою на виконання функцій держави, саме у зв'язку з виконанням таких функцій є корупційним діянням, але в залежності від об'єкту посягання, суспільної небезпеки і розміру завданої шкоди за нього можуть наставати різні види юридичної відповідальності.

Зважаючи на можливість застосування кримінальної та адміністративної відповідальності за корупцію, суди при розгляді справ даної категорії

допускають інколи помилки в кваліфікації діянь, що сприяє уникненню від притягнення до відповідальності винних осіб.

Так, за період 2003-2008 років на розгляд судів України було направлено 33521 адміністративну справу, які пов'язані з корупцією. Судами прийнято рішення по 30037 адміністративних справах, з яких 362 протоколи судами повернуті в порядку ст. 253 КУпАП в зв'язку з виявленням ознак злочину, а ще по 104 з них порушено кримінальні справи [97, 98, 99, 100, 101, 102].

Наявність спільних та відмінних рис у визначенні виду юридичної відповідальності, їх співставлення, сприяє проведенню аналізу об'єктивних та суб'єктивних ознак корупційних діянь. Виходячи з того, що хабарництво являється найбільш небезпечним видом злочинів в сфері службової діяльності і виступає кримінальною складовою корупції, яка останнім часом набула значного поширення, питання відносно проведення такого аналізу є досить актуальним. Слід зазначити, що розглядаючи питання про співвідношення понять «корупція» та «хабарництво», В. Чепелюк приходять до висновку, що хабарництво охоплюється поняттям «корупція» і виступає ядром останньої [103, с. 112]. Зважаючи на те, що межа між адміністративними правопорушеннями та злочинами є достатньо розмитою та хиткою, питання про розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень є важливим. Ведучи мову про розмежування діянь під час їх кваліфікації, В.О.Навроцький зазначає, що ця проблема стосується в першу чергу правопорушень. Автор вказує на те, що розмежування відбувається передусім по вертикалі, тобто між окремими галузями права. Крім того, розмежування проводять і по горизонталі – між інститутами та нормами однієї галузі права [104, с. 59]. Деякі автори ведуть мову про «відокремлення» адміністративних правопорушень від злочинів і дисциплінарних проступків [105, с. 18].

Досліджуючи дане питання Д.М. Лук'янець зазначає, що в узагальненому вигляді існуючі підходи до розмежування адміністративних правопорушень і злочинів можна згрупувати за такими основними напрямками:

1) розмежування здійснюється за формальними ознаками, наведеними у відповідних статтях КУпАП та КК України;

2) розмежування здійснюється за характером їх протиправності, тобто адміністративне правопорушення полягає в порушенні адміністративно-правових норм, що регулюють відносини державного управління, а злочин – будь-яких;

3) розмежування здійснюється за комплексом ознак, зокрема таких, як наявність і характер суспільно шкідливих наслідків, форма вини тощо;

4) розмежування здійснюється за ступенем суспільної шкідливості діянь, що складають їх об'єктивну сторону [89, с. 189].

Ми схиляємось до того, що найбільш продуктивним є четвертий напрямок, так як навіть в історичному аспекті виникнення адміністративної відповідальності було обумовлене прагненням відмежувати менш значні проступки від злочинів і полегшити процедуру розгляду справ по них.

Як зазначають фахівці, до реального покарання притягується лише кожен двадцятий хабарник. Чверть кримінальних справ закривається судами з передачею на поруки та амністією, звільненням від покарання з випробувальним терміном або штрафом. За даними статистики у 2005 році за хабарництво засуджено 603 особи (лише 30 з них до позбавлення волі), у 2006 році за хабарництво засуджено 687 осіб (лише 39 з них до позбавлення волі), у 2007 році за хабарництво засуджено 696 осіб (лише 42 з них до позбавлення волі) [106].

Наведені дані свідчать про необхідність уточнення об'єктивних ознак корупційних діянь, відповідальність за які передбачена п. «а» ч. 2 ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Серед існуючих ознак можна виділити наступні:

- відповідальність настає за умови незаконного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг у зв'язку з виконанням функцій держави;
- незаконне одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг у будь-якому вигляді. Для відповідальності за цією нормою Закону не має значення, чи вчинила особа певні дії (або бездіяльність) на користь того, хто



надав матеріальні блага, послуги, пільги чи інші переваги, та чи настали від цих діянь певні наслідки;

- корупційне діяння вважається закінченим з моменту незаконного одержання особою матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [107].

Одержання хабара характеризується наступними ознаками:

- відповідальність настає за умови, що службова особа одержала хабара за виконання чи невиконання таких дій, які вона могла або повинна була виконати з використанням наданої їй влади чи службового становища;

- одержання хабара у будь-якому вигляді. Виконання чи не виконання службовою особою відповідних дій перебуває за межами об'єктивної сторони злочину, відповідальність настає незалежно від того, до чи після вчинення цих дій було одержано хабар, був чи не був він обумовлений до їх вчинення, виконала чи не виконала службова особа обумовлене, збиралась чи ні вона це робити;

- злочин вважається закінченим з моменту, коли службова особа прийняла хоча б частину хабара [108].

Для того, щоб проілюструвати дані положення варто навести кілька прикладів. Одержання службовою особою незаконної винагороди від підлеглих чи підконтрольних осіб за покровительство чи потурання також слід розцінювати як одержання хабара. Одержання службовою особою подарунків не за певні дії по службі, а з метою підлабузництва, для встановлення з нею «добрих» стосунків не є кримінально караним. Такі дії, у разі вчинення їх службовою особою органів державної влади або органів місцевого самоврядування, можуть підпадати під дію ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією». Якщо ж службова особа, виконуючи будь-які дії, використовує не можливості, пов'язані з її посадою, а, наприклад, особисте знайомство, дружні, а не службові зв'язки тощо, то у її діях відсутній склад злочину, передбаченого ст. 368 КК України. Не буде складу цього злочину і у випадку одержання незаконної винагороди не у зв'язку з реалізацією можливостей, обумовлених посадою, а за

виконання суґубо професійних функцій (наприклад, вручення матеріальних цінностей чи грошей лікарю за вдало проведену операцію) [40, с. 926].

Відмінність одержання хабара від простого отримання незаконної винагороди проводиться і за суб'єктом, яким може бути тільки посадова особа. Причому слід зазначити, що кримінально-правове визначення посадової особи (ст. 364 КК України) значно ширше від загального поняття посадової особи, що дає Закон України «Про державну службу» (ст. 2).

Таким чином, незаконне одержання винагороди відрізняється від одержання хабара за об'єктивними і суб'єктивними ознаками. [109, с. 45].

Крім того, корупційні діяння, за які може настати адміністративна відповідальність, слід відрізнити від злочину, що передбачає відповідальність за одержання незаконної винагороди робітником державної установи або організації, який не відноситься до посадових осіб, так як корупційні діяння за змістом ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією» пов'язані з незаконним одержанням винагороди від третіх осіб.

Вважаємо за доцільне, при подальшому вдосконаленні антикорупційного законодавства, запровадити критерії розмежування корупційних дисциплінарних проступків, які, на нашу думку повинні міститися в Законі України «Про державну службу», адміністративних правопорушень, що закріплені в Законі України «Про боротьбу з корупцією» та корупційних злочинів, за ознакою ступеню тяжкості настання наслідків як для громадян, так і для встановлених правових відносин в сфері державного управління.

Чіткого розмежування підстав та меж адміністративної і кримінальної відповідальності за корупційні діяння не існує, так само як і не існує чіткого відмежування корупції та злочинності, особливо її організованих форм. Більшість нормативно-правових актів визначають боротьбу з корупцією та організованою злочинністю, як загальне завдання. Стосовно питання співвідношення корупції та організованої злочинності серед науковців не існує єдиної позиції. Частина вчених притримуються думки про те, що корупція і

організована злочинність або являється одним цілим, або є структурним елементом одне одного.

Розглядаючи вказане питання Л.В. Багрій-Шахматов визначає корупцію, як неодмінний елемент і одну з основних ознак організованої злочинності [110, с. 4]. Думку про те, що корупція являється однією з обов'язкових ознак організованої злочинності, підтримують зокрема О.І. Гуров та О.В. Філімонов, зазначаючи при цьому, що корупція в даному випадку не зводиться лише до простого давання чи одержання хабара за надання будь-якої послуги, а полягає в «постійному зв'язку посадових осіб з організованими злочинцями» [111, с. 205]. Аналізуючи корупційні процеси у взаємозв'язку з діяльністю організованих злочинних угруповань, А.І. Долгова зазначає, що «корупція для організованих злочинців – засіб забезпечення не лише їх корисливого, а й політичного інтересу. У них відзначається подвійна мотивація: забезпечити надприбутки і владу заради їх збереження і примноження. У випадку корумпованості державних службовців, а тим більше масштабної, громадяни держави втрачають свій державний апарат, він служить у цьому випадку не платникам податків, а інтересам тих, хто його у них «перекупив». І часто це бувають прямо протилежні інтереси, які завдають величезної шкоди платникам податків, громадянам держави, пов'язані навіть з втратою державного суверенітету» [112, с. 7].

П.Д. Біленчук, С.Є. Єркенов та А.В. Кофанов наголошують на підвищеній небезпеці проникнення представників організованої злочинності в органи державної влади і особливо на зрощенні останніх з організованою злочинністю, що в свою чергу спричиняє розвиток процесу «від грошей до влади і від влади до грошей», тобто не лише злочинці можуть ставати владою, але й представники влади можуть ставати злочинцями [113, с. 31]. Розглядаючи взаємозв'язок нелегальної економіки, організованої злочинності та корупції, В.Л. Ортинський приходить до висновку, що «протиправні економічні відносини між суб'єктами нелегального господарювання існують під контролем організованої злочинності за сприяння та підтримки корумпованих чиновників» [114, с. 14]. Такої ж думки

притримується В.І. Попов, зазначаючи, що умовою існування організованої економічної злочинності є її зрощування з владою [115, с. 64].

Від вищенаведених поглядів відрізняється позиція М.І. Мельника, який визнаючи тісний зв'язок корупції та організованої злочинності, все ж говорить про певну самостійність цих двох соціальних явищ, вважаючи, що корупція являється лише одним із засобів, які налічуються в арсеналі організованої злочинності. Відстоюючи свою позицію М.І. Мельник зазначає, що організоване злочинне угруповання цілком може існувати і без корумпованих зв'язків, а факти отримання посадовою особою навіть численних хабарів, самі по собі не дають підстав розглядати їх в якості проявів організованої злочинної діяльності [46, с. 49].

Для повноти розгляду даного питання необхідно також звернутись до міжнародних правових актів. Так, ООН одним із стратегічних напрямів попередження організованої злочинності вважає дослідження проблем боротьби з корупцією. Про це чітко зазначено в «Керівних принципах для запобігання організованої злочинності і боротьби з нею», які були прийняті на VIII Конгресі ООН в 1990 році. 21 липня 1997 року була прийнята Конвенція ООН проти організованої злочинності, в якій, безпосередньо у визначенні поняття організованої злочинності вказано, що корупція поряд з насильством і залякуванням, являється одним з найдієвіших засобів, за допомогою яких ватажки організованої злочинності отримують прибуток, контролюють «підлеглі» території і продовжуючи свою злочинну діяльність проникають в легальну економіку [116, с. 70]. Підкупу державних посадових осіб відведено особливе місце в стратегії і тактиці злочинних угруповань. При чому, використанню цього засобу впливу надавалась більша перевага, ніж застосуванню відкритого насильства.

Найпоширенішою формою взаємодії корупції серед посадових осіб органів місцевого самоврядування та організованої злочинності є встановлення між ними корумпованих зв'язків.

Важливо також зазначити, що ініціатором встановлення корумпованих зв'язків не завжди являється організоване злочинне угруповання. Дедалі частіше трапляються випадки, коли самі посадові особи органів державної влади та органів місцевого самоврядування вдаються до пошуку шляхів для налагодження таких зв'язків з метою отримання якомога більшої вигоди. У двох аспектах розглядає корупцію О.В. Терещук, а саме, як: 1) протизаконні діяння осіб, які уповноважені на виконання функцій держави, спрямовані на особисте збагачення; 2) стійкий зв'язок представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем і сприяння йому у проведенні протиправної діяльності за рахунок використання наданих державою повноважень [56, с. 9].

Оскільки корупція є негативним соціальним явищем, то юридична відповідальність за її вчинення повинна бути чітко визначена за конкретні акти протиправної поведінки, в яких вона проявляється.

Так, в Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки сказано, що у правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю корупційних діянь, інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики поведінки посадових осіб, пов'язаних із вчиненням цих діянь [117].

Одне з важливих місць у боротьбі з корупцією займає сфера правозастосовчої діяльності, як напрямок роботи уповноважених органів, скерований на виявлення та припинення корупційних діянь і притягнення винних у їх скоєнні до передбаченої законом відповідальності. Саме в даній сфері надзвичайно важливим є дотримання принципу невідворотності покарання за вчинений злочин чи правопорушення.

Однією з умов, які перешкоджають неухильному виконанню вказаного принципу та здійсненню правосуддя загалом є існування колізій та прогалин в законодавстві, які успішно використовуються корупціонерами для уникнення покарання. Виявлення і приведення у відповідність таких норм слугуватиме не тільки зменшенню кількості різного роду зловживань, але й утвердженню

принципу верховенства права в цілому. Говорячи про удосконалення законодавства варто поряд із загальними нормами відповідальності за посадові злочини запровадити спеціальні норми, які б передбачали відповідальність за протекціонізм, незаконне одержання переваг немайнового характеру. На даному етапі доцільним також було б створення інституту правового компромісу щодо суб'єктів корупційних діянь, які добровільно сприяли виявленню, розслідуванню та припиненню корупційних діянь, вчинених ними особисто або іншими особами, що давало б можливість посадовим особам органів державної влади та органів місцевого самоврядування вийти зі складу організованих злочинних угруповань.

Вбачається, що необхідність чіткого розмежування кримінально караних проявів корупції від корупційних правопорушень, за вчинення яких законом передбачена адміністративна або дисциплінарна відповідальність, очевидна.

Існуюче у чинному вітчизняному законодавстві визначення меж кримінально караних та адміністративно караних корупційних діянь є досить невдалим, що іноді призводить до різних зловживань з боку працівників правоохоронних органів, у тому числі й до необґрунтованих звільнень посадових осіб від кримінальної відповідальності за хабарництво. На нашу думку, необхідно відмовитись від закріплених в Законі України «Про боротьбу з корупцією» таких понять, як «корупційні діяння» та «інші правопорушення, пов'язані з корупцією». Існуючі визначення цих понять неконкретні і не дають уяви про критерії їх чіткого розмежування. Доцільніше було б корупційні діяння класифікувати за двома групами: злочини з ознаками корупції та адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Хоча слід зазначити, що й сам термін «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» вбачається не досить вдалим, так як в світлі вимог Концепції реформування інституту адміністративної відповідальності в Україні пропонується класифікувати правопорушення на злочини, кримінальні проступки та адміністративні проступки. Запропонована класифікація правопорушень передбачає новий підхід стосовно органів, уповноважених розглядати ті чи інші справи. Так, органом

юрисдикції стосовно злочинів та кримінальних проступків повинен стати кримінальний суд, а адміністративні проступки будуть розглядатися органами виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Не викликає сумнівів, що норми кримінального та адміністративно-деліктного законодавства мають загальні риси, оскільки в механізмі правового регулювання суспільних відносин виконують роль правових санкцій за порушення врегульованих правом відносин. Тому на наш погляд, з урахуванням теперішньої ситуації, доцільно вживати термін «корупційні делікти» під якими розуміються протиправні дії суб'єктів владних повноважень, що вчиняються з метою незаконного отримання будь-яких благ у корисливих цілях.

## Висновки до 1 розділу

1. Виходячи з того, що в КУПАП не міститься законодавчого визначення адміністративної відповідальності, а також враховуючи її особливі ознаки – нами пропонується наступне визначення адміністративної відповідальності посадової особи органу місцевого самоврядування за корупційне діяння, яким є обов'язок особи, винної у скоєнні корупційного правопорушення, зазнати адміністративного покарання у порядку, передбаченому Законом України «Про боротьбу з корупцією».

2. Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що норми Закону України «Про боротьбу з корупцією» не в повній мірі узгоджуються з іншими нормативно-правовими актами, і тому, враховуючи особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб державних органів, установ та державних підприємств, вбачається за доцільне віднести їх до категорії державних службовців і визнати суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Тим більше, що такий підхід вже застосований до керівників міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання ними інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень, і закріплений в ст. 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

3. Вбачається за доцільне запровадити, для вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» відповідальність юридичних осіб. Це повинно стосуватися тих випадків, коли керівництво юридичної особи вдається до корупційних дій з метою отримання державного замовлення на виконання робіт чи надання певних послуг. Зважаючи на наявність в Законі України «Про боротьбу з корупцією» спеціальних обмежень щодо державних службовців, а саме: пункту «г» частини 1 статті 5 (сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти») наголошуємо на необхідності вирішення на



державному рівні питання про створення єдиного державного банку даних про юридичних осіб, які були «замішані в корупційних скандалах», для використання цієї інформації під час проведення відповідних перевірок перед проведенням подібних тендерів у майбутньому. Зрозуміло, що наявність фірми у «чорному списку юридичних осіб», які були причетні до скоєння корупційних діянь, позбавляє таку юридичну особу на право участі в тендерах на закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти протягом певного часу.

Потребує вирішення на державному рівні також питання створення єдиного державного банку даних про осіб, які були засуджені або притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, для використання цієї інформації під час проведення відповідних перевірок кандидатів на посади державних службовців та при висуванні співробітників на керівні посади.

4. Не викликає сумнівів, що норми кримінального та адміністративно-деліктного законодавства мають загальні риси, оскільки в механізмі правового регулювання суспільних відносин виконують роль правових санкцій за порушення врегульованих правом відносин. Тому на наш погляд доцільно вживати термін «корупційні делікти» під якими розуміються протиправні дії суб'єктів владних повноважень, що вчиняються з метою незаконного отримання будь-яких благ у корисливих цілях і кваліфікуються згідно процесуальних вимог адміністративного законодавства України.

5. Як показує аналіз, реагування органів місцевого самоврядування на судові рішення про притягнення посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» відбувається, як правило, у вигляді протокольних попереджень, а в окремих випадках ці факти зовсім не розглядаються на сесіях рад. Вважаємо за доцільне доповнити частину 2 статті 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» реченням такого змісту:

«Повноваження сільського, селищного, міського голови достроково припиняються, якщо він протягом календарного року двічі був притягнутий до

адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією».

## РОЗДІЛ 2

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ДІЯННЯ СКОЄНІ ПОСАДОВИМИ ОСОБАМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

#### **2.1. Суб'єкти адміністративного провадження в справах про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування.**

Різноманітність адміністративно-процесуальної діяльності передбачає значну кількість її суб'єктів.

У контексті розглядуваного питання є необхідність у визначенні понять «учасник процесу» та «суб'єкт процесу», з'ясувати співвідношення між ними та існуючий процесуальний статус. Традиційно для адміністративного процесу пропонується вважати одне поняття більш широким (суб'єкти), а інше – більш вузьким (учасники) [118, с. 54]. Для з'ясування суті цих понять варто вдатися до їх порівняння з визначеннями, що мають місце у кримінальному та цивільному процесі.

Під учасниками кримінального процесу розуміють всі державні органи, службових та приватних осіб, які ведуть кримінальний процес або залучаються до нього, вступаючи між собою в процесуальні правовідносини, набуваючи процесуальних прав і виконуючи процесуальні обов'язки [119, с. 75].

Учасниками цивільного процесу визнаються усі суб'єкти цивільного судочинства, які займають різне процесуальне становище, наділені різними процесуальними правами та мають різні обов'язки [120, с. 156].

О.В. Кузьменко визначає суб'єкта адміністративного процесу як носія прав і обов'язків з реалізації процесуальної діяльності у сфері публічного управління, який здатний надані права щодо процесуальної діяльності реалізовувати, а покладені обов'язки щодо процесуальної діяльності виконувати. Учасником адміністративного процесу, на думку автора, виступає реально існуючий індивід адміністративного процесу [121, с. 176].

Учасниками адміністративного процесу у справах про адміністративні правопорушення є органи та особи, які виконують різні процесуальні функції та позначаються терміном «суб'єкти провадження». Їх слід співвідносити як частину і ціле [122, с. 49].

М.М. Тищенко наголошує на тому, що поняття суб'єктів процесу включає в себе учасників процесу, а також осіб та органи, які діють з метою ведення процесу і здатні на державно-владних засадах приймати рішення по справі останніх [123, с. 186].

Цю думку повністю підтримує А.В. Зименко ведучи мову про домінуючих учасників провадження, які представляють інтереси держави та учасників провадження, які не наділені владними функціями і не здатні самостійно приймати юридично вагомих рішень у справі. Саме їх пропонується поділяти на дві підгрупи: основні (заінтересовані) учасники та незаінтересовані учасники [124, с. 93].

Подібної точки зору дотримується В.Г. Перепелюк, який зазначає, що суб'єктів провадження потрібно поділити на провід та учасників. А останніх – на лідируючих суб'єктів, зацікавлених осіб та осіб, що сприяють розгляду справи [125, с. 161].

Ю.А. Ведерніков та В.К. Шкарупа вважають, що усі суб'єкти провадження у справах про адміністративні правопорушення утворюють кілька груп: 1) компетентні органи і посадові особи; 2) суб'єкти, які мають особистий інтерес у справі; 3) особи і органи, що сприяють здійсненню провадження. [126, с. 167]. Ця позиція підтримується Г.Г. Забарним та Р.А. Калюжним [127, с. 113].

Цікавою є думка Л. В. Ковалю, який виокремлював обов'язкових та факультативних суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин [128, с. 111].

С.В. Ківалов та Л.Р. Біла вважають, що суб'єктів провадження можна умовно поділити на наступні групи: 1) компетентні державні органи або посадові особи, які розглядають справу або проступок, приймають акти владного характеру, складають правові документи; 2) суб'єкти, які мають особисту

зацікавленість у справі (потерпілий, законні представники, особа, що притягується до адміністративної відповідальності); 3) особи й органи, які сприяють здійсненню провадження, виявленню об'єктивної істини (свідок, експерт); 4) інші особи та органи, що сприяють виконанню постанови у справі, профілактиці адміністративних проступків [129, с. 54].

Аналізуючи увесь масив учасників адміністративно-процесуальних відносин В.К. Колпаков виділяє п'ять груп суб'єктів адміністративного процесу: 1) громадяни; 2) виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їх апарату; 3) об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; 4) державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, посадові особи, наділені адміністративно-процесуальними правами та обов'язками; 5) інші державні органи та їх посадові особи, однак акцентує увагу на тому, що за характером процесуального статусу всі суб'єкти поділяються на три групи: 1) суб'єкти, що вирішують справу; 2) суб'єкти, стосовно яких вирішується справа; 3) допоміжні учасники процесу [63, с. 369].

О.І. Остапенко зазначає, що суб'єктами адміністративного права слід визнавати учасників суспільних відносин, яких норми адміністративного права наділяють правами і обов'язками, за допомогою яких вони вступають в адміністративно-правові відносини, реалізують та завершують їх. Автор наголошує на тому, що суб'єкти адміністративного процесу можуть бути класифіковані на підставі наступних критеріїв: 1) за наявністю прав і обов'язків учасників адміністративного процесу; 2) за обсягом владних повноважень учасників адміністративного процесу; 3) за функціональною (процесуальною) компетенцією учасників адміністративного процесу; 4) за способом вирішення справи про адміністративне правопорушення суб'єктами адміністративного провадження; 5) за територіальністю та підвідомчістю розгляду справи про адміністративне правопорушення; 6) за ступенем зацікавленості у справі про адміністративне правопорушення; 7) за характером можливого діапазону

накладення адміністративного покарання за вчинене адміністративне правопорушення [38, с. 70].

І.А. Беленчук вважає, що суб'єктами адміністративного процесу є: громадяни; виконавчо-розпорядчі органи та структурні частини їхнього апарату; об'єднання громадян та їх органи, а також органи самоорганізації населення, що мають адміністративно-процесуальну правосуб'єктність; державні службовці та посадові особи, які наділені адміністративно-процесуальними правами і обов'язками; інші державні органи та їхні посадові особи [130, с. 86]. Цю позицію повністю підтримує В.М. Столбовий [131, с. 76].

Російський вчений І.В. Тимошенко вважає, що учасниками провадження по справі про адміністративне правопорушення визнаються особи, які приймають участь у справі і в змозі, виступаючи від свого імені, впливати на вирішення справи, оскільки наділені певною, визначеною в законі, сукупністю процесуальних прав та обов'язків. Він також підкреслює, що провідна роль серед учасників провадження по справах про адміністративні правопорушення належить судді, органам та посадовим особам, на яких покладений головний процесуальний обов'язок – розгляд та вирішення справи по суті [132, с. 199].

Автори підручника «Административное право России» П.І. Кононов, В.Я. Кікоть, І.Ш. Кілясханов та інші вважають, що учасників адміністративного провадження можна умовно поділити на три групи. До першої групи вони відносять осіб, інтереси яких зачіпаються під час провадження у справі про адміністративне правопорушення, це – особа, стосовно якої здійснюється провадження у справі про адміністративне правопорушення, а також потерпілий. Другу групу становлять особи, які захищають чи представляють інтереси інших осіб, а саме: законні представники юридичної особи, захисник і представник. До третьої групи віднесені особи, що виконують різноманітні процесуальні функції, це – свідок, понятий, спеціаліст, експерт, перекладач, прокурор [133, с. 58]. Подібної точки зору притримується Б.В. Россінський [134, с. 104].

Проведення у справах про адміністративні проступки має визначений перелік суб'єктів, функції та компетенція яких чітко визначені нормами КУпАП та іншими правовими актами України.

Відповідно до цього, за характером процесуального статусу суб'єктів зазначеного провадження можна поділити на три групи:

- 1) суб'єкти, що вирішують справу (суб'єкти юрисдикції);
- 2) суб'єкти, стосовно яких вирішується справа (зацікавлені суб'єкти);
- 3) допоміжні учасники провадження (незацікавлені суб'єкти).

Під суб'єктами адміністративної юрисдикції, на думку В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко слід розуміти компетентність судових органів, уповноважених посадових осіб щодо вирішення адміністративних справ [32, с. 284].

В.Б. Авер'янов зазначає, що адміністративна юрисдикція – це законодавчо закріплена сукупність прав і обов'язків органів виконавчої влади та правосуддя щодо розгляду та вирішення справ, які впливають із адміністративних правопорушень. [135, с. 516].

О.В. Кузьменко пропонує умовно поділяти адміністративну юрисдикцію на наступні види: адміністративно-регулятивна, адміністративно-деліктна і адміністративно-судочинна [136, с. 190].

Ми згодні з тим, що до суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції слід відносити органи (посадових осіб), що уповноважені державою вирішувати справи про адміністративні правопорушення (проступки) [32, с. 286].

Досліджуючи дане питання, Д.М. Лук'янець звертає увагу на той факт, що порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення і порядок накладення адміністративних стягнень судами та іншими органами адміністративної юрисдикції є однаковим і він регламентований нормами саме адміністративного права. З урахуванням відмінностей між суб'єктами притягнення до адміністративної відповідальності, автором виділяються два порядки притягнення: адміністративний та адміністративно-судовий. Адміністративний порядок використовується органами адміністративної юрисдикції, які є органами виконавчої влади. Адміністративно-судовий порядок

використовується судами при здійсненні ними адміністративно-юрисдикційних повноважень [21, с. 31].

Стаття 213 КУпАП, закріплює перелік органів (посадових осіб), що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. До них відносяться:

- 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад;
- 2) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад;
- 3) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді);
- 4) органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те цим Кодексом [137, с. 164].

У даному випадку лише суд має повноваження розглядати адміністративні справи про корупційні правопорушення. До його повноважень відноситься вирішення справ про неправомірне використання державного майна (стаття 184-1 КУпАП). Однак, ці протиправні діяння можна вважати «умовно корупційними». Частина 2 статті 2 КУпАП говорить про те, що прийняті законодавцем адміністративно-правові норми до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо. При цьому слід керуватись статтею 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією», в якій сказано, що протокол про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, разом з матеріалами перевірки у триденний строк з моменту його складення надсилається до районного (міського) суду за місцезнаходженням органу, який склав про це протокол. Це свідчить про виключні повноваження суду щодо розгляду адміністративних справ про корупційні діяння [138, с. 29].

В контексті розгляду даного питання не можна оминати увагою і так звані «дискреційні повноваження». Корупційним фактором законодавства, яке встановлює відповідальність фізичних та юридичних осіб за вчинення певного правопорушення, є передбачена санкціями відповідних статей можливість застосування різних стягнень за одне вчинене правопорушення, а також право



посадової особи чи органу, до повноважень яких віднесено накладення адміністративних стягнень, керуватись при їх накладенні не лише правовими, але й іншими обставинами, що сприяють законному розгляду справи.

Статтями 7-11 Закону України «Про боротьбу з корупцією» передбачені адміністративні стягнення за корупційні правопорушення у вигляді штрафу в розмірі від п'ятнадцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян в залежності від виду скоєного діяння [54]. Теоретично, вищий та нижчий розмір адміністративного штрафу визначений для того, щоб мати можливість максимально врахувати ступінь вини, обставини вчиненого діяння та інше. З іншого боку, вказані розміри штрафу дають можливість посадовій особі, що притягається до відповідальності за корупційні правопорушення вступати в так звані «договірні відносини» з правозастосовуючим суб'єктом (в даному випадку – судом). Саме ці повноваження, які можуть здійснюватися на власний розсуд судом мають назву «дискреційних». Можливість вибору між санкціями різного ступеню важкості, при відсутності чітких критеріїв того, коли треба застосовувати конкретну санкцію, норма права дозволяє правопорушнику «компенсувати» суду (судді) прийняття рішення щодо правопорушника із менш тяжкою для нього санкцією. Слід зазначити, що при неправомірному використанні дискреційних повноважень правозастосовуючим суб'єктом, виявити факти корупції набагато складніше, так як приймається цілком «законне рішення», з дотриманням встановленого процесуального порядку та законності.

Аналіз даних офіційної статистики свідчить, що достатньо велика кількість адміністративних справ про корупційні правопорушення закривається судами. Так, за період 2003-2008 років на розгляд судів України було направлено 33521 адміністративну справу, які пов'язані з корупцією. Судами прийнято рішення по 30037 адміністративних справах, з яких було закрито – 6216, що відповідно складає 20,69% від загального числа. Підстави для закриття цих справ були наступні:

1) в зв'язку з відсутністю події і складу правопорушення – 3050 справ, що відповідно складає 10,15% від загальної кількості справ по яких прийнято рішення;

2) за малозначністю вчиненого правопорушення – 2384 справи, що відповідно складає 7,93% від загальної кількості справ по яких прийнято рішення;

3) в зв'язку з перебігом строку давності – 758 справ, що відповідно складає 2,52% від загальної кількості справ по яких прийнято рішення (Додаток А).

Слід також зазначити, що офіційна статистика України враховує корупційні правопорушення, які закріплені лише в Законі України «Про боротьбу з корупцією».

За статистичними даними переважна більшість адміністративних справ про корупцію стосується державних службовців. В 2007 році судами України було притягнуто до адміністративної відповідальності 2348 осіб (в 2006 році - 2222), в тому числі в залежності від категорії посад державних службовців: 1-2 категорії – 3 ( 6 ) осіб; 3-4 категорії – 939 ( 671 ) осіб; 5-7 категорії – 1406 ( 1545 ) осіб.

Посадові особи органів місцевого самоврядування притягувалися за корупційні правопорушення до адміністративної відповідальності за вказані періоди у кількості 1549 та 1029 осіб [100, 101].

Постанова Пленуму Верховного суду України № 13 від 25 травня 1998 року, вказує на те, що окремі суди призначають особам, які вчинили корупційні правопорушення, штрафи в меншому розмірі, ніж передбачено Законом України «Про боротьбу з корупцією». Мають місце випадки необґрунтованого звільнення винних від адміністративної відповідальності, порушення строків розгляду справ. Судді не завжди реагують на порушення законності при вирішенні питань, пов'язаних із притягненням громадян до відповідальності за корупційні правопорушення, а також на факти зволікання при перевірці обставин їх вчинення, при складенні протоколів та надісланні їх на розгляд судів [107].

Останнім часом в засобах масової інформації та по телебаченню все частіше звучать повідомлення про поширення корупції в судовій системі. Так,

неабиякого резонансу в суспільстві набуло затримання голови Львівського апеляційного адміністративного суду, якого затримали на «гарячому» при отриманні хабара. Варто зазначити, що при проведенні обшуку на робочому місці та за місцем проживання вказаної посадової особи були вилучені грошові кошти в сумі 1 млн. доларів США та близько 2 млн. українських гривень [139]. Нажаль такі факти є непоодинокими, а можливість застосування недосконалих процесуальних форм для вчинення корупційних діянь відносять до основних корупційних ризиків в органах судової влади.

З метою запобігання проявам корупції в судах та правоохоронних органах, Президент України наполягає на вжитті додаткових заходів щодо запобігання прихованому впливу на діяльність цих структур. Керівництвом держави звертається особлива увага на заборону надання благодійної допомоги на потреби судів та правоохоронних органів, а також заборону отримання судами та правоохоронними органами матеріальної, фінансової, організаційної та іншої благодійної допомоги [140].

Наголошуючи на тому, що доброчесність суддів є необхідною передумовою існування незалежної судової системи в державі пропонується здійснення ряду заходів, до яких з-поміж інших відносять: запровадження обов'язкової процесуальної форми автоматизованого, позбавленого суб'єктивного впливу розподілу справ до розгляду в суді; розроблення єдиної процедури притягнення суддів до адміністративної і дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційних діянь або інших правопорушень, пов'язаних з корупцією та передбачення у відповідних законодавчих актах такої підстави звільнення судді або притягнення його до дисциплінарної відповідальності, як вчинення ним корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також передбачення гарантій обґрунтованого і справедливого притягнення суддів до відповідальності за вчинення корупційних діянь або інших правопорушень, пов'язаних з корупцією [141]. Вказані заходи повинні виконуватись в поєднанні з Концепцією реформування кримінальної юстиції України [142].

На нашу думку, ця проблема належить до числа тих, які потребують подальшого наукового осмислення і практичного опрацювання.

До суб'єктів, що беруть участь в адміністративному провадженні по справах про корупційні діяння, слід віднести тих, що зацікавлені в прийнятті судового рішення і тих, що забезпечують процесуальну сторону провадження.

До зацікавлених суб'єктів адміністративного провадження слід віднести особу, яка притягається до відповідальності, потерпілого та їх законних представників (батьків, усиновителів, опікунів, піклувальників, адвокатів). На відміну від суб'єктів першої групи, що уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (суди, судді), ніхто з представників цієї групи не користується владними повноваженнями.

Особу порушника характеризують, перш за все, ознаки, властиві суб'єктові проступку (вік, стать, службовий, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому тощо), а також поведінка в трудовому колективі і в побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчанню тощо. Всі ці обставини мають бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повну уяву про особу порушника.

Ступінь вини правопорушника залежить від її форми, в якій вчинено проступок, а також від мотиву та мети його вчинення. Зрозуміло, що вчинення правопорушення умисно відрізняється від вчинення його з необережності. У першому випадку ступінь вини порушника вищий. Деякі правопорушення можуть бути вчинені тільки умисно. У цих випадках для визначення ступеня вини порушника має значення вид умислу – прямий чи непрямий. Якщо проступок вчинено з прямим умислом, то ступінь вини порушника може підвищити наявність корисливого або іншого низького мотиву.

Майновий стан правопорушника також має бути врахований при застосуванні окремих адміністративних стягнень: штрафу, конфіскації, позбавлення спеціального права (наприклад, у разі застосування позбавлення права керування транспортним засобом щодо професійного водія), виправних робіт. При цьому враховується не тільки розмір заробітної плати особи, а й усі

інші види її прибутку, який підлягає оподаткуванню, а також наявність або відсутність у неї утриманців.

Обставинам, які пом'якшують і обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення, присвячено окремі статті КУпАП. Стаття 34 пом'якшуючими відповідальність обставинами визнає: 1) щире розкаяння винного; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або при збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 4) вчинення правопорушення неповнолітнім; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року. Цей перелік може бути доповнений законодавством, тобто він не є вичерпним, а є відкритим. Більше того, орган (посадова особа), який розглядає справу, може визнати пом'якшуючими й обставини, не передбачені законом (наприклад, бездоганна трудова діяльність, похилий вік, наявність у правопорушника утриманців тощо).

На відміну від пом'якшуючих обставин у ст. 35 КУпАП дано повний, закритий перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Тобто він не може бути розширений суб'єктами адміністративної юрисдикції. До таких обставин віднесено: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин; 3) втягнення неповнолітнього в правопорушення; 4) вчинення правопорушення групою осіб; 5) вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин; 6) вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Залежно від характеру адміністративного правопорушення орган (посадова особа), який накладає стягнення, може не визнати останню обставину обтяжуючою (наприклад, для відповідальності за порушення правил користування енергією і газом у побуті байдуже, чи вчинено їх в стані сп'яніння).

Обставини, які пом'якшують і обтяжують відповідальність, мають велике значення при накладанні стягнення. Врахування пом'якшуючих обставин дає органу (посадовій особі), який розглядає справу, право призначити стягнення ближче до мінімуму санкції статті, якою передбачено відповідальність за таке діяння, а якщо санкція альтернативна – застосувати більш м'який вид стягнення. Крім того, в таких випадках можливе звільнення порушника від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів справи на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу або з оголошенням усного зауваження. Наявність же обтяжуючих обставин, навпаки, надає можливість накласти стягнення, яке дорівнює максимуму санкції статті КУпАП або наближене до цього максимуму, а за альтернативної санкції – застосувати більш суворе стягнення.

Незацікавлені суб'єкти – особи й органи, які сприяють здійсненню провадження: адвокат, свідки, експерти, спеціалісти, перекладачі, поняті тощо.

Адвокат чи інший фахівець у галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, може знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, за дорученням особи, яка його запросила, і від її імені приносити скарги на рішення по справі. Його повноваження на участь у розгляді справи посвідчуються відповідним документом, який підтверджує право на надання правової допомоги.

Як свідок у справі про адміністративне правопорушення може бути викликана будь-яка особа, про яку є дані, що їй відомі які-небудь обставини, що підлягають встановленню по справі, яка розглядається. Свідок зобов'язаний з'явитися в зазначений час на виклик органу чи посадової особи, яка розглядає справу, дати правдиві пояснення, повідомити все відоме йому по справі й відповісти на поставлені запитання.

Експерт призначається органом (посадовою особою), який розглядає справу у разі, коли виникає потреба в спеціальних знаннях. Він зобов'язаний з'явитися на виклик і дати об'єктивний висновок з поставлених перед ним питань. Експерт має право знайомитися з матеріалами справи, що стосуються предмета

експертизи, заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів, необхідних для дачі висновку, з дозволу зазначеного органу (посадової особи) ставити особі, яка притягається до відповідальності, потерпілому, свідкам запитання, що стосуються предмета експертизи, бути присутнім при розгляді справи.

Інші (перекладачі, поняті) – потрібні для закріплення доказів або забезпечення необхідних умов адміністративного провадження.

Перекладач, який також призначається в разі необхідності органом (посадовою особою), що розглядає справу, зобов'язаний з'явитися на виклик останнього і зробити повно і точно доручений йому переклад.

До цієї групи також входить особлива група учасників провадження – громадські організації, трудові колективи, адміністрація за місцем роботи, навчання або проживання правопорушників. Вони співпрацюють із державними органами, допомагаючи їм у здійсненні виховної роботи. У ряді випадків такі учасники провадження мають бути проінформовані про заходи адміністративного впливу, вжиті до винних. Вони можуть подавати клопотання про пом'якшення адміністративної відповідальності. Особа, яка вчинила правопорушення, може бути звільнена від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд громадської організації чи трудового колективу.

Завершуючи розгляд даного питання, слід зазначити, що з усього масиву суб'єктів адміністративної юрисдикції, лише суд уповноважений розглядати справи про корупційні правопорушення, які з впевненістю можна віднести до правопорушень з підвищеною суспільною небезпекою.

## **2.2. Порухення адміністративного провадження про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування**

У вітчизняному законодавстві відсутнє нормативне закріплення визначення «стадії» провадження в справах про адміністративні правопорушення. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає стадію як певний момент, період, етап у житті, розвитку когось, чогось-небудь, які мають свої якісні особливості [5, с. 1186]. В юридичній енциклопедії сказано, що стадія – з грец. певний період (етап) у розвитку того чи ін. явища, який має свої якісні особливості та відмінності. В галузі права розрізняють стадії як етапи в розвитку певного юридичного процесу – виборчого, законодавчого, цивільного, кримінального тощо [143, с. 609].

Слід зауважити, що серед вчених-юристів не існує єдиної позиції ні відносно дефініції стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, ні відносно кількості стадій адміністративного провадження, ні відносно назв цих стадій. Так, О.В. Кузьменко детермінує стадію адміністративного провадження, як підпорядковану загальній меті цього виду адміністративного провадження його відносно відокремлену частину, що має власні особливості і завдання [136, с. 201]. С.О. Мосьондз визначає процесуальну стадію, як відносно самостійну сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, об'єднаних найближчою метою щодо отримання певного юридичного результату. [144, с. 89]. Автори підручника «Адміністративне право України», у складі Ю.П. Битяка, В.В. Богуцького та В.М. Гаращука підкреслюють, що процесуальні стадії є «важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з проваджень та адміністративного процесу в цілому» [123, с. 192].

Ю.П. Битяк виділяє в адміністративному провадженні чотири стадії: порушення справи; розгляд і винесення постанови; оскарження чи опротестування постанови; виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [145, с. 202]. Погоджуючись з думкою російського



вченого Д.М. Бахраха, вітчизняний адміністративіст А.С. Васильєв зазначає, що таке провадження складається з наступних чотирьох стадій: адміністративне розслідування; розгляд справи; перегляд постанови; виконання постанови [146, с. 229]. Таку позицію також підтримував В.К. Колпаков, однак в подальших своїх наукових працях він зазначає про доцільність виділення у провадженні у справах про адміністративні проступки таких стадій: 1) порушення справи; 2) розслідування справи; 3) розгляд справи; 4) винесення постанови; 5) перегляд постанови; 6) виконання постанови [63, с. 410].

І.П. Голосніченко та М.Ф. Стахурський вважають, що провадження в справах про адміністративні правопорушення має наступні стадії: 1) порушення справи про адміністративний проступок; 2) стадія попереднього адміністративного розслідування; 3) розгляд справ про адміністративні правопорушення і винесення постанови зі справи про адміністративне правопорушення; 4) оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; 5) виконання постанов про накладення адміністративних стягнень [147, с. 256].

Л.В. Коваль зазначав, що є п'ять стадій: адміністративне розслідування; порушення справи про адміністративне переслідування; розгляд і вирішення цієї справи; оскарження та перегляд постанови; виконання постанови [148, с. 162]. Картузова І.О. теж виділяє п'ять стадій: порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд справи і прийняття по ній рішення; перегляд постанови по скарзі або по протесту; виконання постанови у справі [149 212, с. 270].

І.Л. Бородін говорить про наступні стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки): порушення справи; розгляд справи; оскарження та опротестування постанови по справі; виконання постанов про накладення адміністративних стягнень [150, с. 104].

Ми підтримуємо позицію Ю.П. Битяка щодо закріплення в адміністративному провадженні чотирьох стадій, сутність і призначення яких є більш універсальними, особливо в частині їх практичної реалізації.

Ведучи мову про порушення справи про адміністративний проступок, слід зауважити, що вказане питання, в науці адміністративного права, теж є дискусійним. Так, О.І. Миколенко звертає увагу на відсутність законодавчого закріплення «процесуального моменту порушення справи про адміністративний проступок» та як дане поняття співвідноситься з «порушенням (початком) провадження в справах про адміністративні правопорушення». Досліджуючи це питання, автор приходить до висновку, що «порушення справи» слід розглядати як один із етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення, який визначає початок дій, направлених на кінцеву фіксацію обставин справи в тих випадках, коли першим процесуальним документом по справі був один із протоколів, пов'язаних із застосуванням заходів процесуально-забезпечувального характеру (глава 20 КУпАП) і як акт застосування адміністративно-процесуальних норм, який дає можливість подальшого руху справи в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення. А під «порушенням провадження в справах про адміністративні правопорушення» слід розуміти початок здійснення перших дій компетентними органами (посадовими особами) в межах провадження, після того, як їм стала відома інформація про подію адміністративного проступку. Застосовуючи даний підхід О.І. Миколенко пропонує наступні етапи першої стадії адміністративного провадження: 1) порушення провадження по справі; 2) збір фактичних даних; 3) порушення справи про адміністративний проступок; 4) направлення матеріалів справи для розгляду [151, с. 63].

Позиція Д.М. Бахраха стосовно етапів порушення адміністративного провадження фактично співпадає з точками зору українських науковців, зокрема авторським колективом посібника «Адміністративне право України» в складі Г.Г. Забарного, Р.А. Калюжного, О.В. Терещука, В.К. Шкарупи [152, с. 115].

Разом з тим, провадження у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією є дещо відмінним від провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, адміністративне провадження здійснюється за загальними правилами, які визначені в КУпАП (розділи 4 та 5), а

провадження у справах про корупційні правопорушення здійснюється з урахуванням положень встановлених Законом України «Про боротьбу з корупцією», які до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо.

Порушення адміністративного провадження являється початковою стадією провадження у справах про корупційні правопорушення, сутність якої полягає в тому, що у випадках виявлення факту адміністративного правопорушення, уповноважені посадові особи органів, які покликані вести боротьбу з корупцією (ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією»), з'ясовують наявність приводів та підстав для початку провадження у справі про адміністративне правопорушення і при необхідності проводять адміністративне розслідування.

Дана стадія складається з двох адміністративно – процесуальних процедур: порушення адміністративної справи та адміністративного розслідування, і полягає в тому, що уповноважені посадові особи органів, які ведуть боротьбу з корупцією, реагуючи у певний спосіб на вчинене адміністративне правопорушення, виконують завдання передбачені ст. 245 КУпАП. Виходячи з цих завдань, уповноважені посадові особи органів, які ведуть боротьбу з корупцією, повинні вживати заходів щодо виявлення корупційного правопорушення і встановлення особи, яка його вчинила, з'ясування обставин справи необхідних для її вирішення в точній відповідності до закону, а також забезпечення точного і правильного застосування норм, які регламентують порядок розгляду і вирішення справи по суті.

Підставою порушення адміністративної справи і провадження розслідування є вчинення особою корупційного правопорушення. Порушенню справи передуює одержання інформації про вчинення такого правопорушення або діяння, пов'язаного з корупцією. Як зазначає В.К. Колпаков, така інформація, одержана у будь-якій формі, є приводом до порушення адміністративної справи [83, с. 348]. В чинному адміністративно-процесуальному законодавстві не має спеціальної норми, яка б давала вичерпний перелік приводів та підстав порушення адміністративної справи, як це має місце в кримінальному процесі

(ст. 94 КПК України). Слід зауважити, що в п. 4.2 Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах зазначено, що інформація про корупційні діяння може міститися в: заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації; дорученнях і постановках слідчого; документах прокурорського реагування; ухвалах суду в кримінальних справах, що перебувають у його провадженні; матеріалах органів дізнання, правоохоронних органів; запитах оперативних підрозділів правоохоронних органів та організацій інших держав; запитах повноважних державних органів, установ та організацій [153].

Аналіз наукової літератури та адміністративної практики дає нам можливість вважати, що приводами до порушення адміністративної справи можуть бути заяви громадян (свідків, потерпілих, інших зацікавлених осіб), повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, посадових осіб та представників влади, а також безпосереднє виявлення уповноваженою особою ознак корупційного правопорушення.

Саме безпосереднє виявлення уповноваженою особою ознак корупційного правопорушення заслуговує особливої уваги, так як на думку ряду вчених, відрізняється від інших перш за все тим, що питання порушення адміністративної справи вирішується за особистою ініціативою осіб уповноважених органів. О.В. Кузьменко виділяє такі характерні особливості даного приводу: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення про провину виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і у разі підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростовувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного

правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом [154, с. 261].

На нашу думку, безпосереднє виявлення уповноваженою особою корупційного правопорушення має ще одну важливу особливість, яка по суті є похідною від перелічених вище і несе певне процесуальне навантаження. Вона полягає в тому, що порядок реєстрації відомостей, що містять інформацію про правопорушення при безпосередньому виявленні уповноваженою особою є дещо відмінним від порядку реєстрації таких відомостей, отриманих від інших суб'єктів. Порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються регламентовано наказом МВС України від 14.04.2004 р. № 400 [155]. Даний наказ передбачає два шляхи звернення громадян до органів внутрішніх справ України – безпосередньо із заявою та за допомогою пошти, телеграфу, факсимільного зв'язку або іншого виду зв'язку. В пункті 3.1. вказаного наказу сказано, що письмові заяви про злочини, подані в органи внутрішніх справ безпосередньо заявником, реєструються цілодобово і тільки в черговій частині, про що робиться відповідний запис в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, а заявникові оформляється і видається талон-повідомлення. Пункт 3.2. наказу говорить, що заяви і повідомлення про злочини, що вчинені або готуються, що надійшли до режимно-секретного підрозділу органу внутрішніх справ поштою, телеграфом, факсимільним зв'язком або іншим видом зв'язку, реєструються за встановленими правилами діловодства, про них негайно доповідається начальникові органу внутрішніх справ або особі, яка виконує його обов'язки. Начальник або особа, яка виконує його обов'язки, дає письмові вказівки щодо термінової реєстрації заяви чи повідомлення в черговій частині і приймає рішення про порядок її перевірки згідно з вимогами КПК України. Передавати ці заяви та повідомлення для розгляду без реєстрації у черговій частині категорично забороняється. Пункт 3.3. цього наказу містить вказівку про реєстрацію рапортів працівників органів внутрішніх справ про безпосереднє виявлення ними правопорушення, що

містить ознаки злочину в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються. За заявами і повідомленнями про злочини, що є приводом для порушення кримінальної справи, згідно з вимогами КПК України не пізніше триденного строку приймається одне із таких рішень: про порушення кримінальної справи; про відмову в порушенні кримінальної справи; про передання заяви чи повідомлення за належністю. В разі необхідності перевірити заяву чи повідомлення про злочин до порушення справи, така перевірка здійснюється в строк не більше 10 днів шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів

Так, частина 3 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» підставою для складання протоколу визначає достатні дані, зміст яких свідчить про наявність в діянні особи ознак корупційного правопорушення. Застосовуючи дане положення уповноважені особи органів, які ведуть боротьбу з корупцією зобов'язані ще до складання протоколу встановити, що вчинене особою діяння містить склад конкретного корупційного правопорушення, за яке Законом України «Про боротьбу з корупцією» передбачена відповідальність. Це означає, що складання протоколу є завершальною стадією перевірки інформації про вчинене корупційне діяння і виступає об'єктивованим вираженням факту порушення адміністративної справи. Саме момент складання протоколу про вчинення корупційного діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією відіграє ключову роль. Так, наказом МВС України від 22.02.2001 р. № 185 була затверджена Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, в якій зазначається, що бланки протоколів про адміністративні правопорушення є документами суворого обліку і друкуються із зазначенням серії і номера [156]. Пункт 4.4. вказаної Інструкції містить вказівку про те, що складені протягом доби протоколи про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративне затримання реєструються в журналі обліку матеріалів про адміністративні правопорушення та протоколів про адміністративне затримання.

Враховуючи вищенаведене приходимо до висновку, що інформація, яка надходить до органів внутрішніх справ України від громадян, представників громадськості, посадових осіб установ, підприємств і організацій, представників влади, преси та інших засобів масової інформації проходить такі етапи: надходження в підрозділ ОВС та невідкладна реєстрація; організація перевірки отриманої інформації та прийняття рішення в порядку ст. 97 КПК України. У випадку відмови в порушенні кримінальної справи, але наявності в діях особи ознак адміністративного правопорушення, особа притягається до адміністративної відповідальності шляхом складення відносно неї протоколу про адміністративне правопорушення, його реєстрації та передачі матеріалів органу, уповноваженому розглядати справи даної категорії.

Аналогічний порядок застосовується і у випадку безпосереднього виявлення уповноваженою особою правопорушення, що містить ознаки злочину. Зовсім іншою є ситуація безпосереднього виявлення уповноваженою особою правопорушення, що не містить ознак злочину. В даному випадку закон не містить вказівки, яка б зобов'язувала працівника ОВС реєструвати таку інформацію в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються. Це означає, що факт вчинення правопорушення стане відомим лише тоді, коли буде складений протокол про адміністративне правопорушення, що вимагає його реєстрації та здійснення інших дій згідно чинного законодавства. Така ситуація, звісно ж, можлива лише в разі, якщо виявлення правопорушення не супроводжувалось адміністративно-припинювальними заходами, які мають свої особливості процесуального оформлення [157, с. 179], або така інформація не надійшла від інших суб'єктів.

Для вирішення даної ситуації, яка може виступати живлячим підґрунтям для різного роду зловживань, нами пропонується зобов'язати уповноважених осіб, у випадку безпосереднього виявлення ними правопорушення, що містить ознаки корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією – невідкладно інформувати керівника відповідного підрозділу ОВС шляхом

реєстрації рапорту в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються.

Для обґрунтування доцільності такої пропозиції варто навести наступні аргументи: по-перше, це не суперечить вимогам ч. 2 ст. 9 КУпАП в якій сказано, що адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає у випадку, коли ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності. Це знаходить своє відображення і в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про боротьбу з корупцією», яка говорить, що питання про кримінальну, цивільно-правову та матеріальну відповідальність за корупційні діяння та правопорушення, пов'язані з корупцією, вирішуються відповідно до вимог чинного законодавства. Тобто, якщо після реєстрації рапорту, в ході здійснення перевірки буде встановлено, що корупційне правопорушення містить склад злочину, то питання про застосування кримінальної відповідальності вирішується відповідно до положень КК України. Уповноважені особи відповідних підрозділів, які ведуть боротьбу з корупцією, приймають рішення про порушення кримінальної справи чи передають матеріали прокурору, органу досудового слідства чи дізнання для вирішення питання про порушення кримінальної справи;

по-друге, ч. 4 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» зобов'язує орган дізнання у триденний термін, в разі відмови в порушенні кримінальної справи, за наявності в діянні особи ознак корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, надіслати матеріали перевірки до органу, зазначеного у пунктах «а», «а-1» і «б» частини першої статті 4 цього Закону. У випадку, коли постанова про відмову в порушенні кримінальної справи була винесена за результатами проведеної перевірки, за умови, що ця перевірка здійснювалась уповноваженими особами відповідних підрозділів МВС України, які ведуть боротьбу з корупцією, то матеріали такої перевірки повинні залишитись на виконанні у тієї ж особи, яка проводила перевірку. Вказана особа повинна направити постанову про відмову в порушенні кримінальної справи прокурору для перевірки правильності винесеного рішення. Хоча



законодавством строки перевірки правильності винесеного рішення як такі не передбачені, однак в порядку ст. 227 КПК України прокурор повинен здійснити перевірку відразу після прийняття такого рішення;

по-третє, перевірка інформації та винесення рішення в порядку ст. 97 КПК України має сприяти підвищенню якості збирання та оформлення матеріалів, правильної кваліфікації вчинених правопорушень, і в кінцевому результаті має на меті зміцнення законності. Так, за період 2008 р. в Україні на розгляд судів всіма суб'єктами боротьби з корупцією було направлено 6224 протоколів про корупційні діяння, з яких 64 протоколи судами повернуті в порядку ст. 253 КУпАП в зв'язку з виявленням ознак злочину, а по 7 з них порушено кримінальні справи [102].

Особливого значення даний підхід набуває у випадках складення протоколів про корупційні діяння, тобто діяння, описані у ч. 2 ст. 1 Закону України «Про боротьбу з корупцією», які перекликаються з таким видом кримінально караної корупції, як хабарництво.

Проводячи перевірку уповноважені особи відповідних підрозділів, які ведуть боротьбу з корупцією, повинні з'ясувати чи не мали місця обставини, що виключають можливість провадження у справі про адміністративне правопорушення. Так ст. 247 КУпАП дає вичерпний перелік обставин, за наявності яких провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю. До них відносяться: 1) відсутність події і складу адміністративного правопорушення; 2) недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку; 3) неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність; 4) вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони; 5) видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення; 6) скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність; 7) закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків накладення адміністративного стягнення; 8) наявність по тому самому факту щодо особи, яка притягається до

адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу (посадової особи) про накладення адміністративного стягнення або нескасованої постанови про закриття справи про адміністративне правопорушення, а також порушення щодо даного факту кримінальної справи; 9) смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі.

Процесуальною основою для розгляду справи про адміністративний проступок виступає протокол про адміністративне правопорушення. Це складний процесуальний документ, що закріплює фактичну подію адміністративного правопорушення. В зв'язку з цим слід зауважити, що ніякі інші документи (акти, справи, рапорти, довідки тощо) не можуть слугувати підставою для розгляду адміністративної справи.

Як і до будь-якого процесуального документа, до протоколу про адміністративне правопорушення висувається ряд вимог, які закріплені у ст. 256 КУпАП. Невиконання цих вимог призводить до того, що протокол не набирає юридичної сили і не тягне за собою очікуваних юридичних наслідків.

У протоколі повинні зазначатися: дата і місце його складення, посада, прізвище, ім'я, по-батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу порушника; місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення порушника; інші відомості, необхідні для вирішення справи по суті. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, про це також зазначається в протоколі.

Протокол про адміністративне правопорушення за корупційні дії не буде мати ніякої юридичної сили, якщо він не підписаний передбаченими законом особами. Насамперед, протокол повинен бути обов'язково підписаний особою, яка його склала, та особою, яка скоїла корупційні дії. При наявності свідків та потерпілих протокол може бути підписаний і цими особами.

У разі відмови особи, яка вчинила корупційні дії, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Практично відмову правопорушника від підпису посвідчують поняті, які не можуть бути учасниками провадження у справі про

адміністративне правопорушення. Особа, яка вчинила корупційні дії, має право подати пояснення і зауваження щодо змісту протоколу, які додаються до протоколу, а також викласти мотиви своєї відмови від його підписання. Вчинення цих дій правопорушником власноручно і у письмовій формі не вимагає підписів понятих, які засвідчують його відмову від підписання протоколу. Важливим є те, що підписувати або відмовлятися від підпису протоколу являється правом, а не обов'язком правопорушника. Фактично, судова практика розгляду таких протоколів свідчить, що невиконання цієї процедури тягне за собою або відмову у розгляді справи, або винесення виправдальної постанови.

При складенні протоколу про вчинені корупційні дії порушникові роз'яснюються його права, передбачені ст. 268 КУпАП, про що робиться відмітка у протоколі.

У деяких випадках, прямо передбачених законом, протокол про адміністративне правопорушення не складається. Ці випадки вичерпно визначені в ст. 258 КУпАП. Але якщо порушник оспорує стягнення, яке на нього накладається, то протокол про адміністративне правопорушення складається. Вчинення корупційних діянь чи інших правопорушень, пов'язаних з корупцією не входять до переліку зазначеного в ст. 258 КУпАП, а тому, стосовно кожного виявленого корупційного правопорушення повинен складатися протокол.

На стадії порушення справи, в необхідних випадках, можуть здійснюватися заходи забезпечення адміністративного провадження. Стаття 260 КУпАП закріплює положення про те, що «у випадках, прямо передбачених законодавчими актами України, з метою ... складання протоколу про адміністративне правопорушення ... допускається адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей і документів». Метою цих заходів являється: встановлення особи правопорушника, складання протоколу при неможливості здійснити ці дії на місці, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання рішення тощо.

Закон України «Про боротьбу з корупцією», а також КУпАП прямо не передбачають терміну, протягом якого після факту виявлення корупційних дій складається протокол про адміністративне правопорушення. Хоча, як вже зазначалось, цей момент має дуже важливі юридичні наслідки. Так, ст. 11 Закону України «Про боротьбу з корупцією» передбачає відповідальність за умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією посадовими особами, зазначеними у ст. 4 цього Закону, зокрема за несвоєчасне складання протоколу. Виходячи з цього можна зробити висновок, що протокол про вчинення корупційного діяння чи іншого правопорушення про боротьбу з корупцією має бути складений відразу після того, як були встановлені достатні дані, які свідчать про наявність у діянні особи ознак корупційного правопорушення. Питання про те, чи достатньо таких даних, у кожному конкретному випадку вирішується особою, уповноваженою на складання протоколу, за своїм внутрішнім переконанням, адже поняття «достатності» є категорією оціночною.

Враховуючи вищенаведене, видається, що строк для складання протоколу про корупційне правопорушення для працівників відповідних підрозділів МВС України, податкової міліції, СБУ, слідчих та прокурорів не повинен перевищувати 10 діб. Органи, які ведуть боротьбу з корупцією (пункти «а», «а-1» і «б» частини першої статті 4 цього Закону) при отриманні інформації про вчинення корупційного правопорушення від інших фізичних та юридичних осіб обчислюють цей строк з моменту одержання такої інформації, а при безпосередньому виявленні факту вчинення корупційного правопорушення – з моменту його виявлення. При складанні протоколу про корупційне правопорушення, за наявності обставин передбачених ч. 2 ст. 12 цього Закону, для прокурора строк обчислюється з моменту закінчення прокурорської перевірки, а для слідчого – з моменту закінчення досудового слідства.

Говорячи про строки складання протоколу про корупційне правопорушення не можна оминати увагою загальних строків накладення адміністративного стягнення за корупційні правопорушення. Відповідно до ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією», адміністративне стягнення за корупційні

діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, може бути накладено не пізніш як через шість місяців з дня його вчинення. Сюди включається строк, протягом якого може бути складений протокол про вчинення корупційного правопорушення, і строк, протягом якого може бути винесена судом постанова про накладення адміністративного стягнення. Слід зазначити, що до 1 жовтня 2002 року, щодо корупційних правопорушень поширювався строк накладення адміністративних стягнень, встановлений ст. 38 КУпАП. Відповідно до цієї статті адміністративне стягнення може бути накладено протягом двох місяців з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніше двох місяців з дня його виявлення. У випадку відмови в порушенні кримінальної справи чи закриття кримінальної справи, якщо в діях порушника наявні ознаки адміністративного правопорушення, то адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше місячного терміну з дня прийняття такого рішення.

На даний момент, як вказано в науково-практичному коментарі Закону України «Про боротьбу з корупцією», положення ст. 38 КУпАП не поширюються на корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, так як норма, «... передбачена ч. 5 ст. 12 цього Закону є спеціальною по відношенню до норм, передбачених ст. 38 КУпАП. ... Це означає, що за будь-яких обставин протокол про корупційне правопорушення може бути складено не пізніш як через шість місяців з дня його вчинення, оскільки саме такий максимальний строк закон визначає для накладення адміністративного стягнення за корупційне правопорушення. Цей строк включає і ті особливі випадки, які стосуються триваючого правопорушення, притягнення до адміністративної відповідальності у разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи» [158, с. 191]. Вважаємо, що збільшення строку, протягом якого особу може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за скоєння корупційного правопорушення є виправданим з огляду на те, що корупційні діяння характеризуються більш високим рівнем латентності у порівнянні з іншими адміністративними правопорушеннями, що в свою чергу

повинно сприяти активізації роботи правоохоронних органів по виявленню фактів вчинених корупційних діянь.

Положення ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» зобов'язує уповноважену особу у триденний термін з моменту складання протоколу про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією надіслати його разом з матеріалами перевірки до районного (міського) суду за місцезнаходженням органу, який склав про це протокол. Вказівка Закону на те, що протокол повинен надсилатись разом з матеріалами справи є не випадковою, і навіть більше того – є обов'язковою для виконання. Адже на підставі одного лише протоколу суд не буде мати можливості пересвідчитись в обґрунтованості притягнення особи до відповідальності згідно із Законом України «Про боротьбу з корупцією» і, відповідно, не буде мати змоги винести законне рішення у справі. Така позиція відображена в постанові Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25.05.1998 р. № 13 [107], де в пункті 2 зазначається, що у випадках неприєднання до протоколу документів, що підтверджують надання особі, яка притягується до відповідальності, повноважень на виконання функцій держави, чи копії постанови суду (при повторному притягненні особи до відповідальності на підставі цього Закону) суддя зобов'язаний своєю постановою повернути протокол відповідному правоохоронному органу для належного оформлення. З такою практикою незгідні О. Червякова та А. Козлов, які вважають що такі роз'яснення Пленуму Верховного Суду України виходять за межі, встановлені пунктом 2 ч. 2 ст. 47 Закону України «Про судоустрій України» [159], відповідно до якого Верховний Суд України може давати судам лише роз'яснення з питань застосування законодавства (а не утворювати фактично нове). Своєю позицію автори аргументують відсутністю в сучасному вітчизняному законодавстві про адміністративні правопорушення такої стадії провадження як «доопрацювання». Ні в Законі України «Про боротьбу з корупцією», ні в КУпАП не передбачено можливості повернення справ

відповідним органам, посадовим особам, які їх порушили, на доопрацювання [160, с. 41].

В науково-практичному коментарі Закону України «Про боротьбу з корупцією» окремо роз'яснюється суть понять «матеріали» та «перевірка». Так, поняттям «перевірка» у даному випадку охоплюються всі дії, які були здійснені відповідними органами та посадовими особами згідно із законом і в результаті яких було встановлено факт вчинення корупційного правопорушення і винуватість особи, яка його вчинила, - будь-яка перевірка, здійснювана органом, що веде боротьбу з корупцією, дослідча перевірка, прокурорська перевірка, досудове слідство, дізнання, судове слідство [158, с. 190].

На наш погляд, формулювання «будь-яка перевірка, здійснювана органом, що веде боротьбу з корупцією» повинно містити в собі попередню перевірку обставин правопорушення (здійснюється для правильної кваліфікації діяння і порушення адміністративної справи) та адміністративне розслідування (здійснюється для встановлення всіх фактичних обставин, що є предметом доказування у тих випадках, коли вони не встановлені і не повністю виявлені при порушенні адміністративної справи).

Адміністративне розслідування являє собою сукупність адміністративно-процесуальних дій, спрямованих на збирання доказів у справі про адміністративне правопорушення. На підставі аналізу ст. 251 КУпАП, можна зробити висновок, що доказами виступає інформація у справі, одержана і зафіксована у порядку і за формою, що встановлюється адміністративно-процесуальним законодавством. Тобто, встановлені фактичні дані закріплюються не лише в протоколі, а й в інших документах (рапорти, пояснення, заяви (скарги), акти перевірок (ревізій), довідки тощо), які складаються в ході адміністративного розслідування.

Доказами у справі про адміністративне правопорушення виступають будь-які фактичні дані, на підставі яких орган чи посадова особа, у провадженні яких знаходиться справа, встановлює наявність чи відсутність події адміністративного

правопорушення, винуватості особи у його вчиненні, а також інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи [161, с. 20].

Відповідно до ст. 251 КУпАП доказами у справі про адміністративне правопорушення можуть бути: пояснення свідків правопорушення; пояснення правопорушника; пояснення потерпілих; речові докази; висновки експертів; документи. Всі ці документи, належним чином оформлені, становлять у своїй сукупності «матеріали» перевірки, які разом з протоколом направляються органу (посадовій особі), уповноваженим розглядати справу.

Цікавим залишається питання використання в якості доказів інформації оприлюдненої в засобах масової інформації. Розглядаючи ці відомості як привід до порушення адміністративної справи, в законодавстві нічого не сказано щодо можливості використання оприлюдненої інформації як доказів у справі про адміністративне правопорушення. Думається, що в якості доказів можуть бути використані матеріали журналістських розслідувань, які містять фактичні дані про вчинені корупційні дії, документи чи інші матеріали, які можуть бути перевірені, при необхідності, в ході здійснення адміністративного розслідування.

Для використання доказу при розгляді справи необхідно керуватись правилами допустимості та відносності доказів, що є гарантією їх достовірності та істинності. Відносним вважається доказ, зміст якого відтворює фактичну обставину, що має значення для правильного вирішення справи. Допустимим є той доказ, який був отриманий у встановленому законом порядку і передбаченими способами, а також, коли законодавець допускає його використання [162, с. 18].

Після складання протоколу про вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, уповноважена особа, яка склала даний протокол зобов'язана зареєструвати його в Книзі обліку протоколів про вчинення корупційного діяння, яка з 1 січня 2003 року ведеться відповідними підрозділами, зазначеними у ст. 4 Закону «Про боротьбу з корупцією». Форма даної Книги затверджена спільним наказом Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України та Голови



Державної податкової адміністрації України від 28 грудня 2002 року № 87/1345/473/11. В Книзі обліку протоколів про вчинення корупційного діяння зазначається: номер, дата складання протоколу (протокол складено вперше, повторно); коротка фабула правопорушення; кваліфікація корупційного діяння (стаття Закону України «Про боротьбу з корупцією»); відомості про осіб, які вчинили корупційні діяння; збитки, заподіяні корупційними діяннями (в грн.); дата направлення протоколу до суду; дата направлення картки форми 1-К до інформаційної служби (вихідний номер); дата прийняття рішення судом та результати рішення (стаття Закону України «Про боротьбу з корупцією» та міра покарання, сума накладеного штрафу, в грн.); дата направлення картки форми 2-К до інформаційної служби (вихідний номер); сума відшкодованих збитків (добровільно відшкодовано, за позовами прокурора, в грн.); прізвище працівника, який склав протокол; примітка.

Протоколи разом з матеріалами перевірки мають надсилатися до суду рекомендованою кореспонденцією у спосіб, який найбільш повно забезпечує їх збереження при пересилці, а також дає можливість точного встановлення самого факту їх відправлення і отримання, що, крім всього іншого, має також важливе значення для вирішення питання про відповідальність за ст. 11 цього Закону.

Перед тим як направляти протокол про вчинення корупційного правопорушення разом з матеріалами перевірки на розгляд суду, посадова особа, яка склала даний протокол зобов'язана заповнити інформаційну картку про корупційні діяння (форми 1-К), підписати її та відправити до інформаційної служби для постановки на облік.

На наш погляд особливу увагу слід приділити питанню визначення кола посадових осіб (працівників) відповідних підрозділів, що ведуть боротьбу з корупцією, які наділені повноваженнями складати протоколи про вчинення корупційних діянь. Зважаючи на те, що корупційні правопорушення вирізняються підвищеною суспільною небезпекою і їх виявлення та припинення може вимагати проведення комплексних заходів, здійснення яких вимагає скоординованої діяльності, то доцільно визначити, що такими особами повинні

бути досвідчені працівники або заступники керівників відділів (відділень) відповідних підрозділів. Надані їм повноваження повинні в обов'язковому порядку бути зафіксованими в переліку обов'язків, що відображається в посадовій інструкції.

Слід також зазначити, що інформаційна картка про корупційні діяння (форма 1-К), в тому вигляді в якому вона зараз представлена і за допомогою якої на даний момент ведеться облік протоколів про корупційні діяння, була затверджена спільним наказом Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови Служби безпеки України та Голови Державної податкової адміністрації України № 87/1345/473/11 від 28 грудня 2002 року і введена в дію з 1 січня 2003 року. До того часу облік вівся за допомогою інформаційних карток про корупційні діяння (форма 1-К), затверджених спільним наказом Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України та Голови Служби безпеки України від 31 березня 1997 року № 9/230/48. Таким чином, з моменту прийняття 5 жовтня 1995 року Закону України «Про боротьбу з корупцією» до березня 1997 року облік корупційних правопорушень в загальнодержавних масштабах не проводився. Протягом майже шести років, а саме в період з 31 березня 1997 до 1 січня 2003 року облік корупційних правопорушень здійснювався на підставі інформаційних карток про корупційні діяння (форма 1-К), затвердженого наказом взірця, в які не вносились відповідні поправки в зв'язку із зміною чинного законодавства, зокрема, Закону України «Про боротьбу з корупцією». Так, приміром, Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» прийнятий 7 червня 2001 року, значно розширив коло посадових осіб, які являються суб'єктами відповідальності в розумінні Закону України «Про боротьбу з корупцією». Відповідні зміни в інформаційних картках про корупційні діяння (форма 1-К), знайшли відображення лише 28 грудня 2002 року. Внаслідок цього, протягом майже півтора року, не було змоги відповідним чином відображати реальну ситуацію, що в свою чергу унеможливило виділити з загального масиву статистичних даних про вчинені корупційні правопорушення, частку тих, які були скоєні саме

цією категорією суб'єктів. В зв'язку з цим, видається за доцільне, запровадити практику щорічного перегляду позицій обліково-статистичних документів з урахуванням змін чинного законодавства в цій сфері.

Не врегульованим нормами Закону України «Про боротьбу з корупцією» і КУпАП залишається питання терміну, протягом якого уповноважені особи відповідних підрозділів, які склали протокол про корупційне правопорушення, повинні усунути недоліки у матеріалах по справах про корупційні правопорушення, у випадку повернення їх судом для належного оформлення. Ці терміни тісно пов'язані з термінами розгляду справи про адміністративне правопорушення та накладення адміністративного стягнення. Вважаємо, що вони повинні бути максимально стислими.

Вбачається за доцільне в законодавчому порядку закріпити підстави для порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також конкретно визначити випадки, які можуть вважатися моментом порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Пропонуємо статтю 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» доповнити ч. 4 наступного змісту: «Приводами до порушення і розслідування справи про корупційні діяння можуть бути:

- заяви свідків, потерпілих, інших громадян;
- повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів;
- сигнали в пресі та інших засобах масової інформації;
- повідомлення профспілкових та інших громадських організацій, товариських судів;
- безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою посадовою особою».

### **2.3. Розгляд адміністративних справ про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування**

Розгляд справи про адміністративне правопорушення та винесення по суті справи постанови є центральною стадією адміністративного провадження про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Значення даної стадії полягає в тому, що саме на ній приймається акт, в якому компетентний орган офіційно визнає громадянина винним або невинним і визначає міру його відповідальності. Саме на цій стадії найбільш повно реалізуються мета та завдання адміністративного провадження, найбільш яскраво проявляються особливості провадження, що розглядаються [163, с. 122].

Стадія розгляду та вирішення адміністративної справи може бути поділена на декілька процедур (етапів):

- розгляд справи про адміністративне правопорушення;
- адміністративне розслідування, що провадиться в необхідних випадках;
- винесення постанови у справі [164, с. 267].

#### *Розгляд справи про адміністративне правопорушення*

При надходженні справи про адміністративне правопорушення суд, перш за все, повинен перевірити свою компетенцію відносно даної справи, тобто визначити чи підвідомча вона йому.

Термін «підвідомчість» має неоднакове тлумачення. Вважається, що першоосновою цього терміну є поняття «відомство» [165, с. 29]. У багатьох країнах світу термін «відомство» не є пріоритетним в юридичному лексиконі, однак в минулому в «країнах соціалістичного табору» вплив радянського права на розвиток юридичної науки фактично сприяв його однаковому розумінню та застосуванню.

Юридична енциклопедія під редакцією Ю.С. Шемшученка пояснює, що — «... правовий статус відомства залежить від його виду та функції і визначається Конституцією, законами, положеннями та іншими нормативними актами про конкретне відомство» [166, с. 429]. В новому українському тлумачному словнику

вказано, що під поняттям «відомство» розуміють – « ... галузь державного управління або сукупність установ, що їй підвладні» [167, с. 86].

Більш конкретними в частині підвідомчості справ адміністративної юрисдикції є пропозиції А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельника, які вважають, що підвідомчість є – «... інститутом адміністративно-процесуального права, який забезпечує розгляд та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, віднесених процесуальним законодавством виключно до їх компетенції» [168, с. 512].

Підвідомчість буває територіальна, предметна та персональна.

Територіальна підвідомчість припускає розгляд справи про адміністративне правопорушення за місцем його здійснення, якщо інше не встановлено законодавством України (ч. 1 ст. 276 КУпАП). Предметна підвідомчість встановлює, у веденні якого державного органу перебуває розгляд даної справи. Персональна підвідомчість встановлює, який саме суддя буде розглядати справу.

На наш погляд, поняття підвідомчості розгляду адміністративних проступків повинно містити в собі співвідношення між конкретними адміністративними справами і визначеним в законі суб'єктом адміністративної юрисдикції, уповноваженим, відповідно до своїх повноважень приймати рішення у справі.

Згідно з ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» розгляд адміністративних справ про корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, здійснюється районним (міським) судом за місцезнаходженням органу, який склав про це протокол.

Встановивши підвідомчість, суд визначає, чи є підстави для розгляду справи. Такою процесуальною підставою є протокол і матеріали перевірки, про що окремо зазначено в ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією», які ретельно досліджуються на предмет правильності складання та оформлення, оскільки в протилежному випадку вказані документи не тягнуть за собою юридичних наслідків.

Слід зазначити, що адміністративне законодавство наділяє процесуальними повноваженнями органи (посадових осіб), щодо розгляду справ про

адміністративні правопорушення. Наявність цих повноважень дозволяє розглядати саме протокол без пошуку додаткових доказів (наприклад, при порушенні Правил дорожнього руху, інспектором ДПС ДАІ складається протокол про порушення правил дорожнього руху, а начальником відділу (відділення) ДАІ виноситься постанова про накладення штрафу). Разом з тим, цей порядок не застосовується судом. Суд (суддя) вимагає від посадової особи, що склала протокол про адміністративне правопорушення, надати додаткові докази. Як зазначає О.М. Круглов, доказами в справах про адміністративні правопорушення посадових осіб є фактичні дані, які мають безпосередній зв'язок з конкретною адміністративною справою й на підставі яких повноважний юрисдикційний орган держави робить висновок про наявність або відсутність у діях конкретної посадової особи складу адміністративного правопорушення [169, с. 28].

Розгляд справ про корупційні правопорушення здійснюється за загальними правилами, які визначені статтями 278-282 КУпАП для розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Матеріальною основою розгляду справи є склад адміністративного правопорушення у дії (бездіяльності) посадової особи.

Далі суд здійснює підготовку до розгляду справи, під час якої вирішує у відповідності зі ст. 278 КУпАП такі питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд даної справи;
- 2) чи правильно складені протокол та інші матеріали справи про вчинене корупційне правопорушення;
- 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;
- 4) чи витребувані необхідні додаткові матеріали;
- 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Розгляд справи відбувається під час судового засідання з обов'язковим повідомленням осіб, які беруть участь у справі. Судове засідання проводиться в приміщенні суду, а з найбільш актуальних справ та справ, що становлять широкий громадський інтерес, - безпосередньо на підприємствах, в установах і організаціях.

У призначений для розгляду справи час головуєчий (суддя) відкриває судове засідання і оголошує, яка справа розглядатиметься. Секретар судового засідання доповідає судові, хто з викликаних у справі осіб з'явився, чи вручені повістки та повідомлення тим, хто не з'явився, та які є відомості про причини їх неявки.

Суд встановлює особи тих, хто запрошений і з'явився на засідання.

Головуючий оголошує склад суду, а також прізвища прокурора, експерта, перекладача, адвоката (якщо вони присутні), секретаря судового засідання і роз'яснює особам, які беруть участь у справі, їхні права і обов'язки, про що зазначається в протоколі судового засідання. Свідки виводяться із залу судового засідання. Головуючий вживає заходів, щоб свідки, яких опитали, не зносились з тими, котрих суд ще не опитав.

Виходячи з того, що ч. 2 ст. 15 ЦПК України передбачено можливість розгляду інших справ за правилами цивільного судочинства та зважаючи на те, що КУпАП докладно не передбачено процедуру розгляду адміністративної справи в суді, вважаємо, що порядок судового розгляду, передбачений главою 4 ЦПК України є цілком допустимий, тим більше, що судова практика йде саме цим шляхом.

Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. При розгляді справи суд повинен безпосередньо дослідити і заслухати пояснення особи, що притягується до адміністративної відповідальності за вчинені корупційні дії, показання свідків, висновки експертів, ознайомитися з письмовими доказами, оглянути речові докази. Розгляд справи відбувається усно і при незмінному складі суду. В процесі розгляду справи вирішується клопотання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, адвоката, а також

прокурора, якщо він також бере участь у розгляді справи. Крім того, при участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок (ст. 279 КУпАП).

У відповідності зі ст. 280 КУпАП суд повинен з'ясувати такі обставини: чи були вчинені корупційні дії, чи винна дана особа у їх здійсненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, чи є обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність, чи нанесений майновий збиток, чи є підстави для передачі матеріалів про адміністративне правопорушення на розгляд товариського суду, громадської організації, а також інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи.

У відповідності з постановою Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25.05.1998 р. № 13 у справах даної категорії суди повинні забезпечувати своєчасне, всебічне й об'єктивне дослідження всіх обставин, передбачених статтями 247 і 280 КУпАП. При цьому особливу вагу необхідно звертати на з'ясування в кожній справі таких питань: чи мало місце правопорушення, за яке особа притягається до відповідальності; чи містить діяння склад корупційного правопорушення, передбаченого Законом; чи особа є винною в його вчиненні; чи належить вона до суб'єктів даного правопорушення; чи не містить правопорушення ознак злочину; чи не закінчилися на момент розгляду справи строки, передбачені ст. 38 КУпАП; чи немає інших обставин, що виключають провадження у справі. Суди мають також з'ясовувати мотив і характер вчиненого діяння, повноваження особи, яка його вчинила, наявність причинного зв'язку між діянням і виконанням останньою завдань і функцій держави, а у випадках, передбачених п. «а» ч. 1 ст. 5 та пунктами «а», «б» ч. 3 ст. 5 Закону України «Про боротьбу з корупцією» – мету правопорушення. [107]

Суд, що розглядає справу, має право:

- обмежитися ознайомленням з матеріалами справи, тобто з доказами, які у ній містяться;
- провести адміністративне розслідування, в процесі якого витребувати необхідні документи, що мають значення для правильного розгляду та



вирішення справи; викликати та допитати інших громадян та посадових осіб стосовно питань, пов'язаних зі справою, призначити в необхідних випадках експертизу;

— вимагати від органу (посадової особи) здійснення окремих процесуальних дій, які він повинен був виконати;

— вимагати надання додаткових матеріалів та документів;

— вирішувати питання про речові докази, що були вилучені у правопорушника, цінності та предмети, а також проводити будь-які інші, передбачені законом дії зі збирання доказів. Процедура розгляду справи про адміністративне правопорушення характеризується тим, що саме в ній найбільш повно реалізуються права та обов'язки особи, що притягується до адміністративної відповідальності, оскільки більшість правовідносин, які виникають у процесі розгляду справи, виникають саме між органом (посадовою особою), який розглядає справу, з одного боку, та правопорушником, з іншого.

Особам, що притягуються до адміністративної відповідальності, законодавством надано широкий обсяг процесуальних прав. Зокрема, вони мають право:

— ознайомитися з матеріалами справи;

— давати у справі пояснення (письмові чи усні);

— пред'являти докази;

— заявляти клопотання, наприклад, про допит свідків, проведення очної ставки, проведення експертизи, витребування додаткових доказів у справі, а також заявляти клопотання з інших питань, які мають значення для встановлення істини у справі, а також здійснення наданих правопорушнику прав;

— особисто бути присутнім та брати участь у розгляді матеріалів про адміністративне правопорушення;

— брати участь у дослідженні доказів. З цією метою ставити запитання свідкам, потерпілим, експертам, іншим правопорушникам, заперечувати та спростовувати докази цих учасників провадження;

- користуватися послугами перекладачів, якщо не володіють мовою, якою ведеться провадження;
- користуватися юридичною допомогою адвоката, громадського захисника або здійснювати захист власними силами;
- оскаржити будь-які дії посадових осіб, а також інших учасників провадження, в тому числі й постанову у справі про адміністративне правопорушення.

Крім встановлених ст. 268 КУпАП, доцільно було б у новому проекті Кодексу передбачити додаткові процесуальні права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, що гарантували б прийняття законної та обґрунтованої постанови у справі. До них слід віднести:

- право заявляти відвід посадовій особі, що розглядає справу, експерту, перекладачу з мотивів особистих взаємовідносин, службової чи іншої залежності;
- з дозволу суду бути присутнім чи брати участь в окремих процесуальних діях.

Вважаємо, що порушення вище перерахованих процесуальних прав особи, що притягується до адміністративної відповідальності за корупційні діяння, повинне тягнути відміну постанови у справі про адміністративне правопорушення.

Крім цього, особа, що притягається до адміністративної відповідальності, повинна виконати всі вимоги та розпорядження судді і добросовісно користуватися наданими процесуальними правами.

У відповідності зі ст. 281 КУпАП при розгляді справи судом ведеться протокол, в якому зазначаються: 1) дата і місце засідання; 2) найменування і склад органу, який розглядає справу; 3) зміст справи, що розглядається; 4) відомості про явку осіб, які беруть участь у справі; 5) пояснення осіб, які беруть участь у розгляді справи, їх клопотання і результати їх розгляду; 6) документи і речові докази, досліджені при розгляді справи; 7) відомості про оголошення прийнятої постанови і роз'яснення порядку та строків її оскарження. Протокол підписується суддею і секретарем суду.

*Винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення.*

Виконавши всі необхідні заходи зі встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративне правопорушення, суд переходить до наступної процедури - винесення у справі постанови. Винесення постанови - процесуальна процедура, яка завершує стадію, що розглядається. Розглянувши матеріали адміністративної справи, суд приймає одну з таких постанов:

- 1) про накладення адміністративного стягнення;
- 2) про закриття справи.

*Постанова про накладення адміністративного стягнення.* Слід зазначити, що, в період 2003-2008 років на розгляд суду було направлено 33521 справ про корупційні правопорушення, з яких 30037 справ було розглянуто, а у 23458 справах прийнято рішення про притягнення до відповідальності у вигляді штрафу (Додаток А).

При накладенні стягнення суд враховує характер вчиненого правопорушення, особу порушника, сутність його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують чи обтяжують відповідальність (ст. 33 КУпАП).

Згідно зі ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» справа розглядається судом у п'ятнадцятиденний строк з моменту надходження протоколу.

Особливістю постанови суду про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, є те, що вона у триденний строк направляється відповідальному державному чи виборному органу для вирішення питання про звільнення особи з посади або усунення її від виконання функцій держави згідно з чинним законодавством.

Крім того, прийняті внаслідок корупційних діянь неправомірні нормативно-правові акти та рішення підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженими на прийняття чи скасування відповідних актів та рішень, або визнаються незаконними в судовому порядку (ст. 14 Закону України «Про боротьбу з корупцією»).

У випадку встановлення судом обставин, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення, суддя вправі внести до відповідного органу, установи чи організації пропозицію (припис) про вжиття заходів щодо усунення цих причин і умов. Про вжиті заходи суддю повинно бути повідомлено протягом місяця з дня надходження такої пропозиції. Невиконання цієї вимоги тягне відповідальність посадових осіб, передбачену ст. 185-6 КУпАП.

У відповідності до ч. 2 ст. 284 КУпАП *постанова про закриття справи* виноситься при оголошенні усного зауваження, передачі матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу або передачі їх прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, а також при наявності обставин, передбачених ст. 247 цього Кодексу.

Висновок про закриття справи повинен базуватися на достовірних даних, які містяться у матеріалах справи і виключають можливість прийняття іншого рішення у справі. У випадку необхідності додаткової перевірки цих даних або витребування додаткових доказів суд зобов'язаний відкласти розгляд справи до отримання всіх необхідних даних (документів), після чого приймає рішення по суті.

Суд має право звільнити особу, що здійснила адміністративне порушення, від адміністративної відповідальності з передачею матеріалів на розгляд товариського суду, громадської організації чи трудового колективу. Ст. 21 КУпАП встановлює, що основою для прийняття такого рішення є доцільність застосування до винного заходу громадського впливу, який визначається двома моментами: характером здійсненого правопорушення та особистістю правопорушника. А.Т. Комзюк зазначає, що в наш час вплив органів громадськості на суспільне життя значно послабився, однак вплив трудового колективу на правопорушника може бути набагато дієвішим, ніж реалізація окремих адміністративних стягнень [170, с. 173].

На наш погляд, доцільність застосування вказаних заходів громадського впливу визначається також відсутністю обставин, що обтяжують відповідальність, і наявністю пом'якшуючих обставин, які свідчать про те, що

особа, яка здійснила правопорушення, не є стійким антисуспільним елементом, а саме правопорушення не завдало значної шкоди.

До пом'якшуючих обставин, крім перерахованих у ст. 34 КУпАП, можна віднести такі: вчинення адміністративної провини вперше та інші, які суд може визнати в якості таких, навіть якщо вони не вказані в законодавстві.

Суд може звільнити порушника від адміністративної відповідальності та обмежитися усним зауваженням при малозначності здійсненої адміністративної провини, про що говориться у ст. 22 КУпАП. О.І. Миколенко пропонує передбачити в КУпАП ще одну обставину, що звільняє особу від адміністративної відповідальності, а саме – відсутність у правопорушника стійких антисуспільних установок, однак суть цієї обставини автором не розкривається [171, с. 22]. Виходячи з того, що адміністративне правопорушення характеризується не суспільною небезпекою як злочин, а завданою суспільною шкодою [172, с. 61], то при характеристиці малозначності адміністративного проступку, наголос необхідно робити на незначному ступені завданої шкоди, а не на її повній відсутності.

На нашу думку, корупційні діяння на відміну від інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, до малозначних віднести не можна, оскільки вони відносяться в більшості випадків до правопорушень з підвищеною суспільною небезпекою. Тому звільняти правопорушника від адміністративної відповідальності за вчинення корупційних діянь вважаємо недоцільним.

Нарешті, суд може винести постанову про передачу справи прокурору, органу попереднього слідства чи дізнання, якщо прийде до висновку, що в діянні є ознаки злочину.

У відповідності до ст. 283 КУпАП постанова повинна містити: найменування органу, дату розгляду справи; відомості про особу, щодо якої розглядається справа; викладення обставин, установлених при розгляді справи; зазначення нормативного акту, який передбачає відповідальність за це адміністративне правопорушення; прийняте у справі рішення.

Суд також має право вирішити питання про відшкодування винним майнової шкоди. У цьому випадку у постанові зазначається розмір шкоди, що підлягає стягненню, порядок і строк її відшкодування.

Постанова у справі повинна містити вирішення питання про вилучені речі і документи, а також вказівку про порядок і строк її оскарження.

Постанову підписує суддя і секретар суду.

У відповідності зі ст. 285 КУпАП постанова оголошується негайно після закінчення розгляду справи. Копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено. Копія постанови вручається під розписку. В разі, якщо копія постанови висилається, про це робиться відповідна відмітка у справі.

Крім цього у проекті Кодексу про адміністративні правопорушення доцільно було б передбачити можливість виносити постанови про відмову у розгляді та розв'язанні справи, про направлення її за підвідомчістю, а також розширення підстав для припинення адміністративної справи на цій стадії.

Відмова у розв'язанні справи повинна бути винесена, на наш погляд, у випадках, коли справа не може бути розглянута через недогляд або неналежне виконання обов'язків посадовими особами органів внутрішніх справ та інших органів, що ведуть боротьбу з корупцією, на початковій стадії, причому виявлені недоліки та порушення на стадії розгляду та розв'язання справи ліквідувати неможливо. Наприклад, справу про адміністративне правопорушення не можна розглядати та розв'язувати, якщо протокол про вчинені корупційні дії оформлений неправильно. Всі виявлені порушення повинні бути усунуті тими посадовими особами, які порушили адміністративну справу і провели адміністративне розслідування.

У випадках, коли на підставі зібраних доказів у справі про адміністративне правопорушення не можна встановити вину правопорушника, а також не можливо зібрати інші докази, справу слід припинити за недоведеністю вини чи через відсутність складу адміністративного правопорушення.

Направлення адміністративної справи про вчинені корупційні дії за підвідомчістю, на нашу думку, також слід оформляти відповідною постановою.

Хоча ст. 284 КУпАП передбачає підстави для закриття справи, на нашу думку, їх обсяг можна розширити. Зокрема, у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, такими підставами можуть бути:

— закінчення строку давності накладення адміністративного стягнення чи притягнення до адміністративної відповідальності;

— смерть особи, що скоїла корупційне правопорушення, за винятком випадків, коли провадження у справі необхідно для реабілітації померлого або для адміністративного переслідування інших осіб;

— недоведеність вини правопорушника;

— зміна обставинки, внаслідок чого вчинене винним корупційне правопорушення перестало бути таким до моменту розгляду справи;

— душевна хвороба правопорушника, у зв'язку з якою він, в установленому законом порядку, визнаний неосудним, причому немає значення, захворіла особа душевною хворобою до здійснення правопорушення чи після нього.

Законодавством передбачені окремі обставини, що взагалі виключають адміністративну відповідальність – це здійснення дії (бездіяльності) у стані необхідної оборони або крайньої необхідності, внаслідок чого дія не вважається адміністративним правопорушенням (ст. ст. 18-20 КУпАП).

Чинне законодавство не дає можливості органу (посадовій особі), що вирішує справу про адміністративне правопорушення, призупиняти адміністративне провадження. Окремий порядок передбачений у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Так, ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» вказує на можливість призупинення строку розгляду адміністративних справ про корупційні діяння у випадках, коли особа, відносно якої складено протокол про корупційні діяння, умисно ухиляється від явки до суду чи з поважних причин не може туди з'явитися (захворювання, від'їзд у відрядження чи на лікування, перебування у відпустці

тощо). Слід зауважити, що це правило поширюється тільки на корупційні діяння, які зазначені в ч.2 ст.1 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

Призупинення адміністративного провадження, на наш погляд, можливе лише тоді, коли є достатня кількість даних, які свідчать про те, що правопорушник ухиляється від відповідальності чи хворий, крім цього, в таких випадках необхідно мати достатньо доказів вини правопорушника.

Особливої уваги заслуговує питання про участь особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за корупційні дії, у судовому засіданні. Так, згідно зі ст. 268 КУпАП за відсутності цієї особи справа може розглядатися лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення щодо місця та часу розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. Ця ж стаття передбачає випадки, коли присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Справи про корупційні діяння до таких випадків не віднесені. Таким чином, участь особи, яка притягається до адміністративної відповідальності за корупційні діяння чи інші правопорушення, пов'язані з корупцією, у розгляді справи є її правом, а не обов'язком. З цього випливає, що умисне ухилення особи від явки до суду не може бути підставою для призупинення розгляду справи судом.

Враховуючи підвищену шкоду, яку завдають державі корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, в Законі України «Про боротьбу з корупцією» слід було б передбачати норму про те, що участь особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, у розгляді справи є обов'язковою. У разі її ухилення від явки на виклик судді, ця особа може бути піддана міліцією приводу.

Розгляд справи про корупційні діяння може бути призупинений на певний строк (визначається в кожному конкретному випадку окремо) в рамках строку давності притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень та з урахуванням того, скільки часу пройшло з моменту вчинення корупційного діяння і скільки часу було витрачено до моменту надходження справи про таке правопорушення до суду.



Призупинення у справах про корупційні діяння є процесуальною формою, в якій відображені наслідки здійснених суб'єктами розгляду та вирішення справи адміністративно-процесуальних дій. Тому за своєю структурою, складовими частинами та реквізитами постанова повинна також відповідати певним вимогам, які ставляться до змісту постанови у справі про адміністративне правопорушення. Реалізація заходів адміністративної відповідальності завжди пов'язана з обмеженням прав та свобод громадян, у зв'язку з чим важливо забезпечити їх застосування відповідно до вимог законодавства. Тому важливим є питання забезпечення режиму законності притягнення винної особи до адміністративної відповідальності, яке не можливе без знання суті, змісту і механізму її реалізації. Законність постанови у справі полягає в тому, що вона повинна бути винесена в точному співвідношенні з законом, тобто на основі принципу законності, а також інших демократичних принципів.

Обґрунтування передбачає правильність постанови у справі з фактичної та правової сторони. Не дивлячись на те, що обґрунтування взаємопов'язане та взаємообумовлене із законністю, оскільки необґрунтована постанова є одночасно незаконною, і навпаки, це різні поняття, категорії, які характеризують різні якості постанови у справі про адміністративне правопорушення. Такі вимоги ставляться до постанови у справі про адміністративне правопорушення — об'єктивованого вираження факту розгляду та вирішення справи.

Накопичений досвід застосування норм Закону України «Про боротьбу з корупцією» дає підстави зазначити, що однією з основних причин його неефективної дії в частині, що стосується притягнення порушників до адміністративної відповідальності, є неузгодженість багатьох положень з іншими законодавчими та нормативними актами, а також певні внутрішні суперечності. Внаслідок цього в процесі розгляду протоколів в судах часто виникають спірні питання щодо правомірності застосування вказаного Закону, а це об'єктивно створює сприятливі умови для уникнення винних осіб від відповідальності.

Так, ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» визначає п'ятнадцятиденний термін розгляду матеріалів адміністративних протоколів в

судах, однак, як свідчить практика, більшість з них розглядається судами з порушенням цих вимог. При цьому судді посилаються на значне завантаження кримінальним судочинством та на інші причини. Так, за даними Вищого адміністративного суду України, до місцевих загальних судів у 2007 році на розгляд надійшло 5882939 справ про адміністративні правопорушення, а в 2008 році цей показник склав 6639532 справ про адміністративні правопорушення. Середньомісячне надходження справ і матеріалів про адміністративні правопорушення на одного суддю місцевого загального суду становило у 2007 році 112,93 (у 2008 – 126,11). Сукупні показники середньомісячного надходження становили у 2007 році 160,04 (у 2008 – 178,86) справ і матеріалів [173].

Спостерігаються численні факти, коли суддями, після затягування термінів розгляду протоколів, приймаються рішення, які звільняють порушників від адміністративної відповідальності. При цьому опротестування таких рішень з боку органів прокуратури стає неможливим у зв'язку із закінченням терміну адміністративного покарання.

Результати розгляду адміністративних протоколів у судах показують і іншу негативну тенденцію. А саме, — чим вищий рівень чиновників, які притягуються до відповідальності, тим рідше застосовуються максимальні санкції щодо їх покарання.

Пленум Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25.05.1998 р. № 13 роз'яснив, що КУпАП не передбачає застосування адміністративних стягнень нижче від найнижчої межі, передбаченої санкцією відповідної норми Закону [107].

У багатьох випадках особи, притягнуті до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, залишаються на займаних посадах, а з боку керівництва за місцем роботи їхні дії не отримують належної оцінки.

У зв'язку з цим звертає на себе увагу і те, що переважна більшість керівників міністерств та відомств, органів влади і управління самостійно, як це

передбачено Законом України «Про боротьбу з корупцією» (розділ III, ст.10), роботу по виявленню та припиненню корупційних діянь з боку співробітників очолюваних ними державних структур практично не ведуть.

Таким чином, низька ефективність застосування норм Закону України «Про боротьбу з корупцією» та існування можливості неоднозначного тлумачення його положень, що спричинено розбіжностями з іншими нормами чинного законодавства, на сьогодні залишають практично безкарними численні корупційні прояви з боку посадових осіб та чиновників різних рівнів, що призводить до подальшого розповсюдження зазначеного негативного явища у суспільстві і не дає можливості розгорнути активної протидії цьому процесу з боку державних інститутів.

У зв'язку з цим, на наш погляд, з метою виправлення становища, назріла необхідність на законодавчому рівні переглянути окремі положення Закону України «Про боротьбу з корупцією» та Кодексу України про адміністративні правопорушення і внести в них певні зміни і доповнення, зокрема:

— збільшити до 1 року термін давності вчинення корупційних діянь, за які порушник може бути притягнутий до адміністративної відповідальності;

— закріпити в ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» положення про обов'язковість присутності особи при розгляді справи про вчинення корупційного діяння, що дасть змогу, при наявності для цього підстав, призупиняти строки розгляду адміністративної справи.

Поряд з цим з метою запобігання корупційним проявам з боку чиновницького апарату, доцільно відпрацювати чітку процедуру підбору та розстановки кадрів держслужбовців на засадах неупередженого конкурентного відбору з урахуванням як здібностей кандидатів, так і їх особистих моральних якостей, а також забезпечити порядок періодичної ротації і однорівневого переміщення державних чиновників по службі.

## **2.4. Оскарження, опротестування та виконання постанов про накладення адміністративних стягнень за корупційні діяння скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування**

Оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення є однією з правових гарантій забезпечення законності, а також здійснення захисту законних прав і інтересів громадян. Крім того розгляд скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення по суті є переглядом справи з метою виправлення допущених помилок і відновлення справедливості.

В адміністративно-правовій літературі зустрічаються й інші назви цієї стадії. Так, Д.М. Бахрах вважає, що це стадія перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення [174, с. 262]. Але, незважаючи на різні назви, сутність цієї стадії полягає в тому, що її змістом є новий розгляд справи суб'єктом, який наділений правом відмінити, змінити або залишити прийняте у постанові рішення без змін.

Стадія оскарження і опротестування постанови є факультативною. Вона закріплює конституційне право людини і громадянина на свій захист. Лише невелика кількість справ розглядається в порядку контролю. Але вже сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення щодо прийняття незаконних і необґрунтованих рішень.

Правом перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення у відповідності з КУпАП наділені:

- а) вищестоящий орган (вищестояща посадова особа (пункти 1-3 ст. 288 КУпАП);
- б) місцевий суд (пункти 1-3 ст. 288 КУпАП).

Стаття 3 Закону України «Про звернення громадян» визначає поняття скарги як «звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів ..., посадових осіб» [175].

Існують наступні види скарг на постанови про адміністративні правопорушення:

а) загальні, тобто скарги в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбаченого ст. ст. 288, 289, 291-294 КУпАП;

б) спеціальні - скарги на постанови суддів. Скарги на постанови у справах про корупційні правопорушення відносяться до спеціальних і потребують більш детального розгляду.

Відповідно до ч. 2 ст. 287 КУпАП постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку визначеному КУпАП.

Чинне адміністративне законодавство встановлює два шляхи оскарження постанови про адміністративне правопорушення: адміністративний та судовий. Крім того, законодавець встановив різні варіанти використання цих шляхів.

Перший - альтернативний. Будь-яку постанову колегіального органу, а також одноособову постанову посадової особи про накладення штрафу можна оскаржити у вищестоящий орган (вищестоящі посадові особи або місцевий суд (пункти 1-3 ст. 288 КУпАП). В цьому випадку суб'єкт оскарження сам робить вибір щодо адміністративного чи судового шляху оскарження.

Другий варіант оскарження послідовний, ступеневий, відповідно до якого скарга спочатку подається у вищестоящий орган (вищестоящій посадовій особі), після чого (у випадку не погодження з новим рішенням або постановою) може бути подана до суду (п. 3 ст. 288 КУпАП).

Третій варіант оскарження стосується постанов суддів. Відповідно до змін які були внесені в КУпАП постанова судді у справах про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора (ч. 1 ст. 294 КУпАП).

З наведеного можна зробити такі висновки:

— скаргу має право подати особа, щодо якої винесена постанова, або потерпілий (ст.287 КУпАП);

— скаргу можна подавати лише у зазначені у ст. 288 КУпАП органи, в залежності від того, який орган (посадова особа) виніс постанову, і характеру стягнення;

— скарга може бути подана протягом десяти днів з дня винесення постанови. В разі пропуску зазначеного строку з поважних причин, цей строк за заявою особи, щодо якої винесено постанову, може бути поновлено органом (посадовою особою), правомочним розглядати скаргу (ст. 289 КУпАП);

— подання у встановлений строк скарги зупиняє виконання постанови про накладення адміністративного стягнення до розгляду скарги (ст. 291 КУпАП).

Чинна редакція ст. 294 КУпАП передбачає новий підхід до оскарження і опротестування постанов судів (суддів), які раніше були остаточними і оскарженню в порядку провадження в справах про адміністративні правопорушення не підлягали, за винятком випадків, передбачених законами України. До внесення вказаних змін, громадяни здійснювали оскарження відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, в статті 1 якого зазначалося, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади «... із скаргами про порушення своїх прав». Так, за практикою, що склалася щодо оскарження постанов про накладення стягнення за корупційне діяння або інше правопорушення, пов'язане з корупцією, особа, яку було притягнуто судом до адміністративної відповідальності, могла звернутись зі скаргою на рішення суду до голови апеляційного суду чи до Голови Верховного Суду України, які наділені правом витребувати справу по якій подано скаргу для перевірки законності й обґрунтованості винесеної постанови [158, с. 196].

В даний час, апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом із справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею судової палати апеляційного суду в кримінальних справах протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду. (ст. 294 КУпАП)

Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, прокурора, який приніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання. Неявка в судове засідання особи, яка подала скаргу, прокурора, який вніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом. (ст. 294 КУпАП)

За наслідками розгляду апеляційної скарги, протесту прокурора суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову без змін;
- 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
- 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;
- 4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті КУпАП чи Закону України «Про боротьбу з корупцією», воно не може бути посилено.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає (ст. 294 КУпАП).

Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

Так, за даними Вищого адміністративного суду України, у 2007 році місцевими судами з прийняттям постанови розглянуто 97252 справи, а в 2008 році цей показник склав 111579, з числа яких у 2007 році було скасовано 5297 постанов суду (у тому числі: з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції – 931, з прийняттям нової постанови – 3435, із закриттям провадження – 885), а в 2008 цей показник склав 6796 постанов суду (у тому числі: з направленням справи на новий розгляд до суду першої інстанції – 568, з прийняттям нової постанови – 5344, із закриттям провадження – 846) [173].

Наведені статистичні дані свідчать про те, що інститут адміністративного оскарження постанови суду в справі про корупційне діяння або інше правопорушення, пов'язане з корупцією, не тільки передбачений, але й широко застосовується.

*Опротестування постанови суду прокурором в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення*

Відповідно до ст. 290 КУпАП постанова у справі про адміністративні правопорушення (зрозуміло, що це стосується і корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією) може бути опротестована прокурором.

Протест на постанову, що суперечить закону, приноситься прокурором чи його заступником до судді, який її виніс, або до вищестоящего суду згідно зі статтею 21 Закону України «Про прокуратуру» [176]. У протесті прокурор повинен зазначити, які конкретно норми права порушені, які дії не відповідають закону, і поставити питання про скасування постанови або приведення її у відповідність з законом, поновлення порушеного права.

Протест прокурора зупиняє дію опротестованої постанови до розгляду протесту (ст. 291 КУпАП) і підлягає обов'язковому розгляду суддею, який виніс постанову, або суддею вищестоящего суду у десятиденний строк після його надходження. Слід зазначити, що у зв'язку з тим, що постанова суду про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу за корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією, у триденний строк направляється відповідному державному чи виборному органу для вирішення



питання згідно з чинним законодавством, прокурор повинен направити протест у найкоротші строки, бо постанова може бути виконана і тоді поновлення прав особи, що була притягнута до адміністративної відповідальності, може бути проблематичним.

По-перше, проблема існує в тому, що з моменту звільнення особи уповноваженої на виконання функцій держави до скасування постанови із закриттям справи за реабілітуючих підстав може пройти багато часу, за який її посада вже буде заміщена іншою особою.

По-друге, в трудовому законодавстві існують певні прогалини щодо поновлення на роботі вищезгаданої категорії осіб.

Третя проблема — виключно морального характеру. У випадку незаконного і необґрунтованого притягнення особи до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення з наступним звільненням з роботи повна реабілітація практично неможлива. Підривається авторитет цієї особи, у неї може бути погіршено стан здоров'я і вона об'єктивно не може працювати або певний час, або взагалі в апараті держави, в тому числі і в конкретній місцевості. В цих випадках реабілітована особа має право на відшкодування моральної і матеріальної шкоди в судовому порядку.

Суддя при розгляді протесту на постанову у справі про корупційне діяння або інше правопорушення, пов'язане з корупцією, перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без змін, а протест без задоволення (якщо не знаходить будь-яких порушень захисту);
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд (у випадках розгляду протесту вищестоящим суддею);
- 3) скасовує постанову і закриває справу (у зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення);
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративні правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилене (ст. 293 КУпАП).

Копія рішення по протесту на постанову у справі протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання (ст. 295 КУпАП).

Про наслідки розгляду протесту повідомляється прокуророві у десятиденний строк (ч. 3 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру»). Законодавство прямо не передбачає форму повідомлення прокуророві про результати розгляду протесту, а КУпАП (ч. 2 ст. 295) взагалі навіть не встановлює строки такого повідомлення. Вбачається, що це повідомлення повинно бути письмовим у формі направлення копії рішення по розгляду протесту.

У разі відхилення протесту або ухилення від його розгляду прокурор може звернутися з протестом у вищестоящий суд (ст. 297 КУпАП). Протест може бути подано протягом п'ятнадцяти днів з моменту одержання повідомлення про відхилення протесту або закінчення передбаченого законом строку для його розгляду (тобто 10 днів). Подача протесту зупиняє виконання постанови до розгляду протесту.

Скасування постанови із закриттям справи про адміністративне правопорушення тягне за собою повернення стягнених грошових сум, а також скасування інших обмежень, зв'язаних з цією постановою. Зокрема, це в першу чергу стосується питання про поновлення на службі, якщо особа, яка притягалася до відповідальності, була звільнена з роботи або іншим чином усунена від виконання функцій держави.

#### *Виконавче провадження*

Ведучи мову важливість виконавчого провадження, С. Щербак стверджує, що воно є однією з правозахисних функцій держави [177, С. 108]. В той же час, в юридично-освітній літературі робляться спроби дати визначення поняття виконавчого провадження. Так, на думку авторів навчального посібника «Державна виконавча служба в Україні», виконавчим провадженням являється сукупність дій і правовідносин, що виникають між учасниками процедури примусового виконання рішень органами державної виконавчої служби [178, С.7].

Стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є завершальною стадією провадження у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, і згідно із ст. 298 КУпАП така постанова суду є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами.

Сутність цієї стадії визначається не тільки в застосуванні до правопорушника визначених законом правообмежень, але і в практичній їх реалізації. У зв'язку з цим в адміністративно-правовій літературі справедливо відзначалось, що ці постанови на практиці можуть залишитись простими папірцями, якщо не буде організовано їх чітке і своєчасне виконання. В протилежному випадку невиконання або неналежне виконання постанови породжує у правопорушника і його близького оточення упевненість у безкарності, санкція втрачає свою ефективність, а саме з її застосуванням чинне адміністративне законодавство пов'язує досягнення цілей загальної і приватної превенції правопорушень. З цих причин ст. 245 КУпАП як завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення передбачає «забезпечення виконання винесеної постанови».

Слід зазначити, що при проведенні анкетування (опитування) на поставлене запитання щодо першочергових проблем при притягненні посадових осіб до відповідальності, 93 респонденти (67,4% опитаних з числа працівників УБОЗ) відповіли, що таким являється виконання постанови про накладення адміністративного стягнення (Додаток Б).

Реалізація постанов у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, забезпечується комплексом юридичних і неюридичних (організаційних) дій.

Юридичні дії, що забезпечують виконання постанови, можна поділити на загальні та безпосередні.

Стадія, що розглядається, має тісний безпосередній зв'язок з попередніми стадіями — порушенням справи, її розглядом. Цей висновок ґрунтується, по-перше, на фундаментальних теоретичних розробках про те, що правозастосовча

діяльність (тобто адміністративне провадження) не вичерпується тільки прийняттям рішення у справі, але і включає в себе його фактичне виконання, і, по-друге, на вимогах ст. 245 КУпАП, яка встановлює завдання провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Всі попередні стадії, по-суті, спрямовані на забезпечення виконання постанови і від їх якості залежить виконання одного з головних принципів адміністративної відповідальності — реалізації покарання за скоєння адміністративного правопорушення. Так, невиконання вимог ст. 268 КУпАП (забезпечення прав особи, яка притягається до адміністративної відповідальності) при складенні протоколу — відсутність, наприклад, підпису особи про роз'яснення її процесуальних прав або відмітки про те, що права їй були роз'яснені (ст. 278 КУпАП); при розгляді справи у відсутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, коли вона була відсутня з поважних причин і суд про це був повідомлений, — тягне за собою в першому випадку неможливість винесення звинувачувальної постанови і в другому — недійсність винесеної постанови (ст. 268 КУпАП) і неможливість подальшого її виконання.

Крім того, загальні юридичні дії по виконанню постанови суду прямо передбачені главою 25 КУпАП. Зокрема, до них відносяться такі основні положення:

— постанова про накладення адміністративного стягнення підлягає виконанню з моменту її винесення, якщо інше не встановлено законодавством України про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 299 КУпАП);

— при оскарженні або опротестуванні постанови про накладення адміністративного стягнення постанова підлягає виконанню після залишення скарги або протесту без задоволення, за винятком постанов про застосування заходу стягнення у вигляді попередження, а також у випадках накладення штрафу, що стягується на місці вчинення адміністративного правопорушення (ч. 2 ст. 299 КУпАП). Останнє положення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, не стосується.

— постанова про накладення адміністративного стягнення у вигляді штрафу підлягає примусовому виконанню після закінчення строку, встановленого ч. 1 ст. 307 КУпАП (15 днів);

— постанова про накладення адміністративного стягнення звертається до виконання органом (посадовою особою), який виніс постанову (ч. 4 ст. 299 КУпАП) у порядку, встановленому законодавством України про адміністративні правопорушення (ч. 1 ст. 300 КУпАП);

— у разі винесення кількох постанов про накладення адміністративних стягнень щодо однієї особи, кожна постанова виконується окремо (ч. 3 ст. 300 КУпАП);

— якщо негайне виконання постанови про накладення штрафу (за винятком стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення) є неможливим, суд може відстрочити виконання постанови на строк до одного місяця (ст. 301 КУпАП);

— за наявності обставин, зазначених у пунктах 5 (видання акта амністії, якщо він усуває застосування адміністративного стягнення), 6 (скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність), 9 (смерть особи, щодо якої було розпочато провадження в справі) ст. 247 КУпАП, суд, який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання (ст. 302 КУпАП);

— не підлягає виконанню постанова про накладення адміністративного стягнення, якщо її не було звернуто до виконання протягом трьох місяців з дня винесення. В разі зупинення виконання постанови відповідно до ст. 291 КУпАП (у разі подання скарги або протесту на постанову) перебіг строку давності зупиняється до розгляду скарги або протесту. У разі відстрочки виконання постанови відповідно до ст. 301 КУпАП, перебіг строку давності зупиняється до закінчення строку відстрочки (ст. 303 КУпАП);

— всі питання, зв'язані з виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення, вирішуються органом (посадовою особою), який виніс постанову (ст. 304 КУпАП);

— контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладання адміністративного стягнення здійснюється органом (посадовою особою), який виніс постанову (ст. 305 КУпАП).

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, зокрема постанов у справах про корупцію, забезпечується і безпосередніми юридичними діями, передбаченими главою 27 КУпАП.

Закон України «Про боротьбу з корупцією» передбачає, що за вчинення корупційних діянь, якщо вони не містять складу злочину, встановлюється адміністративна відповідальність у вигляді штрафу від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1 ст. 7 Закону). За інші правопорушення, пов'язані з корупцією, штраф встановлюється від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти (ч. 1 ст. 8; ст. 9 Закону), від двадцяти п'яти до п'ятдесяти (ч. 2 ст. 8; ч. 2, 3 ст. 10 Закону), від п'ятдесяти до ста (ч. 2 ст. 7; ст. 11 Закону) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Тут варто звернути увагу на те, що при проведенні анкетування на поставлене запитання щодо найбільш доцільного розміру адміністративного штрафу, 48 респондентів (34,8% опитаних з числа працівників УБОЗ) відповіли, що таким являється кратний розміру мінімальної заробітної плати, 57 респондентів (41,3%) вважають, що таким являється кратний розміру прожиткового мінімуму, встановленого Верховною Радою України на день прийняття рішення по справі, 33 респонденти (23,9%) відповіли, що таким являється кратний розміру прожиткового мінімуму, встановленого Верховною Радою України на момент скоєння правопорушення (Додаток Б).

КУпАП передбачає добровільний і примусовий порядок виконання постанови суду про накладення штрафу.

Ст. 307 КУпАП закріплює добровільний порядок виконання постанови про накладення штрафу. Штраф має бути сплачений порушником не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження або опротестування такої постанови — не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня повідомлення про залишення скарги або протесту без

задоволення. Штраф вноситься порушником в установу Ощадного банку України.

Як зазначає Р.С. Алімов, більшість порушників правил дорожнього руху, санітарно-епідемічних правил та правил пожежної безпеки сплачують штраф добровільно. Інша справа – стягнення штрафів за правопорушення, що посягають на громадський порядок та встановлений порядок управління, які складають значну частину адміністративної практики ОВС. Тому можна стверджувати, що для стягнення більшості адміністративних штрафів, необхідні передбачані законом примусові дії [179, с. 362].

Якщо порушник відмовляється від сплати штрафу або неспроможний його сплатити з інших причин (відсутність коштів, небажання платити, тощо) КУпАП передбачає примусове виконання постанови про стягнення штрафу шляхом відрахування суми штрафу з його заробітної плати або зверненням стягнення на особисте майно порушника. Розглянемо ці дві форми примусового виконання постанови про стягнення штрафу.

Частина 1 ст. 308 КУпАП закріплює положення, що у разі несплати штрафу порушником у строк, встановлений ч. 1 ст. 307 КУпАП, тобто п'ятнадцяти днів, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до відділу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, роботи або за місцезнаходженням його майна в порядку, встановленому законом.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про державну виконавчу службу», державний виконавець є представником влади і здійснює примусове виконання судових рішень, постановлених іменем України, та рішень інших органів (посадових осіб), виконання яких покладено на державну виконавчу службу, у порядку, передбаченому законом [180].

Статтею 1 Закону України «Про виконавче провадження» виконавче провадження визначається як завершальна стадія судового провадження. В ст. 11 вказаного Закону зазначається, що сторонами виконавчого провадження є стягувач і боржник. Стягувачем є фізична або юридична особа, на користь чи в інтересах якої видано виконавчий документ.

У відповідності зі ст. 19 Закону України «Про виконавче провадження» у виконавчому документі повинні бути зазначені:

1) назва документа, дата видачі та найменування органу, посадової особи, що видали документ;

2) дата і номер рішення, за яким видано виконавчий документ;

3) найменування (для юридичних осіб) або ім'я (прізвище, ім'я та по батькові за його наявності для фізичних осіб) стягувача і боржника, їх місцезнаходження (для юридичних осіб) або місце проживання (для фізичних осіб), ідентифікаційний код суб'єкта господарської діяльності стягувача та боржника за його наявності (для юридичних осіб), індивідуальний ідентифікаційний номер стягувача та боржника за його наявності (для фізичних осіб - платників податків), а також інші відомості, якщо вони відомі суду чи іншому органу, що видав виконавчий документ, які ідентифікують стягувача та боржника чи можуть сприяти примусовому виконанню, такі як дата і місце народження боржника та його місце роботи (для фізичних осіб), місцезнаходження майна боржника тощо;

4) резолютивна частина рішення;

5) дата набрання чинності рішенням;

6) строк пред'явлення виконавчого документа до виконання.

Виконавчий документ має бути підписаний уповноваженою посадовою особою і скріплений печаткою. Вказаним законом можуть бути встановлені також інші вимоги до виконавчих документів [181].

Виконавчі дії провадяться державним виконавцем за місцем проживання, роботи боржника або за місцезнаходженням його майна. Якщо боржник є юридичною особою, то виконання провадиться за місцезнаходженням його постійно діючого органу або майна. Право вибору місця виконання між кількома органами державної виконавчої служби, які можуть вчиняти виконавчі дії по виконанню рішення на території, на яку поширюються їх функції, належить стягувачу. Виконання рішення, яке зобов'язує боржника вчинити певні дії, провадиться державним виконавцем за місцем здійснення таких дій.



Якщо у процесі виконавчого провадження змінилися місце проживання чи місцезнаходження боржника, місце його роботи або з'ясувалося, що майно боржника, на яке можна звернути стягнення, відсутнє чи його недостатньо, державний виконавець негайно складає про це акт і не пізніше наступного дня надсилає виконавчий документ разом з копією цього акта до відділу Державної виконавчої служби за новим місцем проживання боржника, місцем його роботи чи місцем знаходження майна боржника, про що одночасно повідомляє стягувача та орган, який видав виконавчий документ.

Це являється досить актуальним в ситуації, коли особа притягується до адміністративної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, адже згідно чинного законодавства, така особа повинна звільнитися із займаної посади, що в свою чергу унеможливить стягнення грошових сум за місцем праці правопорушника.

Якщо зволікання вчинення виконавчих дій створює загрозу невиконання рішення, державний виконавець має право вчиняти виконавчі дії на території, на яку не поширюються його функції, або передати виконавчий документ відповідному підрозділу Державної виконавчої служби в порядку, встановленому Міністерством юстиції України [181].

Державний виконавець зобов'язаний з власної ініціативи вживати всіх законних заходів до більш швидкого і реального виконання постанови судді.

Державний виконавець зобов'язаний вживати заходів примусового виконання рішень, встановлених Законом України «Про виконавче провадження», неупереджено, своєчасно, повно вчиняти виконавчі дії. З цією метою державний виконавець уповноважений:

— здійснювати необхідні заходи щодо своєчасного і повного виконання рішення, зазначеного в документі на примусове виконання рішення (далі - виконавчий документ);

— надавати сторонам виконавчого провадження та їх представникам можливість ознайомитися з матеріалами виконавчого провадження;

— розглядати заяви сторін та інших учасників виконавчого провадження і їх клопотання;

— заявляти в установленому порядку про самовідвід за наявності обставин, передбачених цим Законом;

— роз'яснювати сторонам їх права і обов'язки.

Вимоги державного виконавця щодо виконання зазначених у ст. 3 Закону України «Про виконавче провадження» рішень є обов'язковими для усіх органів, організацій, посадових осіб, громадян і юридичних осіб на території України [181].

Постанови органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, можуть бути пред'явлені протягом трьох місяців [181].

Державний виконавець зобов'язаний прийняти до виконання виконавчий документ і відкрити виконавче провадження, якщо не закінчився строк пред'явлення виконавчого документа до виконання і цей документ відповідає вимогам, передбаченим Законом України «Про виконавче провадження».

Державний виконавець у 3-денний строк з дня надходження до нього виконавчого документа вносить постанову про відкриття виконавчого провадження. В постанові державний виконавець встановлює строк для добровільного виконання рішення, яке не може перевищувати семи днів, а рішень про примусове виселення — п'ятнадцяти днів, та попереджає боржника про примусове виконання рішення після закінчення встановленого строку зі стягненням з нього виконавчого збору і витрат, пов'язаних з провадженням виконавчих дій, передбачених Законом України «Про виконавче провадження».

Копія постанови про відкриття виконавчого провадження не пізніше наступного дня надсилається стягувачу, боржнику та органу (посадовій особі), який видав виконавчий документ [181].

Державний виконавець, починаючи виконувати рішення, повинен пересвідчитися, чи отримана боржником копія постанови про відкриття

виконавчого провадження і чи здійснені ним дії, спрямовані на добровільне виконання рішення у встановлений семиденний строк .

Постанова про відкриття виконавчого провадження вважається врученою боржнику за адресою, зазначеною у виконавчому документі, за умов, передбачених для вручення судових повісток.

У разі добровільного повного або часткового виконання рішення боржником державний виконавець складає про це акт, який підписується стягувачем і боржником.

Якщо боржник у встановлений строк добровільно не виконав рішення повністю або частково, державний виконавець невідкладно розпочинає його примусове виконання, заходами якого є:

- 1) звернення стягнення на майно боржника;
- 2) звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника;
- 3) вилучення у боржника і передача стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні;
- 4) інші заходи, передбачені рішенням [168].

Відповідно до глави 7 Закону України «Про виконавче провадження» стягнення на заробітну плату (заробіток) та інші доходи боржника звертається при відсутності у боржника коштів на рахунках у фінансових установах, відсутності чи недостатності майна боржника для повного покриття належних до стягнення сум, а також при виконанні рішень про стягнення періодичних платежів та стягнень на суму, що не перевищує двох мінімальних розмірів заробітної плати.

Відрахування із заробітної плати (заробітку) громадян проводить адміністрація підприємств, установ і організацій на підставі надісланих їм державним виконавцем виконавчих документів. Якщо боржник змінить місце роботи або місце проживання чи навчання, підприємства, установи, організації, які отримали виконавчий документ, повертають його не пізніше як у 3-денний строк державному виконавцеві з відміткою про нове місце роботи, проживання

чи навчання боржника, якщо воно відоме, а також повідомляють про проведені ними стягнення періодичних платежів за виконавчими документами. У разі неподання зазначених відомостей з неповажних причин винних у цьому посадових осіб може бути притягнуто до відповідальності, передбаченої Законом України «Про виконавче провадження».

Із заробітної плати боржника може бути утримано за виконавчими документами до повного погашення заборгованості:

- у разі стягнення аліментів, відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, а також втратою годувальника, та збитків, заподіяних злочином, - п'ятдесят відсотків заробітної плати боржника;

- за всіма іншими видами стягнень, якщо інше не передбачено законом, - двадцять відсотків.

Загальний розмір усіх відрахувань при кожній виплаті заробітної плати не може перевищувати п'ятдесяти відсотків заробітної плати, яка належить до виплати працівникові, в тому числі при відрахуванні за кількома виконавчими документами.

Відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» стягнення може бути звернуто і на інші доходи порушника, а саме:

— авторську винагороду за твори літератури, науки або мистецтва, премії, що присуджуються за видатні досягнення в галузі науки, літератури і мистецтва, винагороду за відкриття, винахід, на який видано авторське свідоцтво, корисну модель, промисловий зразок і раціоналізаторську пропозицію;

— суми на відшкодування шкоди, заподіяної каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я, а також втратою годувальника.

Законом України «Про виконавче провадження» також передбачено вичерпний перелік виплат, на які не може бути звернене стягнення. До них відносять:

1) вихідну допомогу, яка виплачується у разі звільнення працівника;

2) компенсацію працівникові за невикористану відпустку, крім випадків, коли особа при звільненні одержує компенсацію за відпустку, не використану протягом кількох років;

3) компенсації працівникові витрат у зв'язку з переведенням, направленням на роботу чи відрядженням до інших місцевостей;

4) польове забезпечення, надбавки до заробітної плати, інші кошти, які виплачуються замість добових і квартирних;

5) матеріальну допомогу особам, які втратили право на допомогу по безробіттю;

6) допомогу по вагітності та пологах;

7) одноразову допомогу при народженні дитини;

8) допомогу по догляду за дитиною;

9) допомогу особам, зайнятим доглядом трьох і більше дітей віком до 16 років, по догляді за дитиною-інвалідом, по тимчасовій непрацездатності у зв'язку з доглядом за хворою дитиною; інші допомоги на дітей, передбачені законодавством;

10) допомогу на лікування;

11) допомогу на поховання;

12) щомісячну грошову допомогу у зв'язку з обмеженням споживання продуктів харчування місцевого виробництва та особистого підсобного господарства громадян, які проживають на території радіоактивного забруднення;

13) дотації на обіди, придбання путівок до санаторіїв і будинків відпочинку за рахунок фонду споживання.

Стягнення не провадиться також із:

1) сум неоподаткованого розміру матеріальної допомоги;

2) грошової компенсації за видане обмундирування і натуральне постачання;

3) вихідної допомоги у разі звільнення (виходу у відставку) з військової служби та з органів внутрішніх справ, а також грошового забезпечення, що не має постійного характеру, та в інших випадках, передбачених законодавством.

Обов'язком державного виконавця є здійснення систематичного контролю за правильним і своєчасним відрахуванням та надісланням відрахованих сум.

*Звернення стягнення на майно правопорушника*

Якщо особа, піддана штрафу, не працює (усунена від виконання функцій держави), або якщо стягнення із заробітної плати чи іншого заробітку порушника є неможливим з інших причин, стягнення провадиться на підставі постанови суду державним виконавцем шляхом звернення стягнення на особисте майно правопорушника, а також на його частину в спільній власності.

Звернення стягнення на майно боржника полягає в його арешті (описі), вилученні та примусовій реалізації.

Стягнення на майно боржника звертається в розмірах і обсягах, необхідних для виконання за виконавчим документом, з урахуванням витрат на виконання. У випадках коли боржник володіє майном спільно з іншими особами, стягнення звертається на його частку, що визначається судом за поданням державного виконавця. Готівкові кошти, виявлені у боржника, вилучаються. [181].

Арешт майна полягає у проведенні його опису, оголошенні заборони розпоряджатися ним, а у разі потреби — в обмеженні права користування майном або його вилученні у боржника та передачі на зберігання іншим особам. Види, обсяги і строк обмеження встановлюються державним виконавцем у кожному конкретному випадку з урахуванням властивостей майна, його значення для власника, необхідності використання та інших обставин.

Арешт застосовується:

- 1) для забезпечення збереження майна боржника, яке підлягає подальшій передачі стягувачеві або реалізації;
- 2) для виконання рішення про конфіскацію майна боржника;
- 3) при виконанні ухвали суду про накладення арешту на майно, що належить відповідачу і знаходиться у нього чи в інших осіб.

Вилучення арештованого майна з передачею його для реалізації провадиться у строк, встановлений державним виконавцем, але не раніше, ніж через п'ять

днів після накладення арешту. Продукти та інші речі, що швидко псуються, вилучаються і передаються для продажу негайно після накладення арешту.

Гроші, в тому числі іноземна валюта, цінні папери, ювелірні та інші побутові вироби із золота, срібла, платини і металів платинової групи, дорогоцінних каменів і перлів, а також лом і окремі частини таких виробів, виявлені при опису, на які накладено арешт, підлягають обов'язковому вилученню і негайно передаються на зберігання установам Національного банку України.

Державний виконавець зобов'язаний подбати про забезпечення умов реалізації майна боржника, які не ущемляють його законних інтересів. [181].

Майно, на яке накладено арешт, за винятком того, що передається на зберігання установам Національного банку України, може передаватися на зберігання боржникові або іншим особам, призначеним державним виконавцем (далі — зберігачеві), під розписку в акті опису. Копія акта опису майна видається боржникові, а у випадках, коли обов'язок зберігання майна покладено на іншу особу, також зберігачеві.

Особа, якій передано на зберігання описане майно, може ним користуватися, якщо особливості цього майна у разі користування не призведуть до його знищення або зменшення цінності.

Порушення заборони державного виконавця розпоряджатися або користуватися майном, на яке накладено арешт, тягне за собою відповідальність зберігача майна, передбачену законом. [181].

Реалізація арештованого майна, за винятком майна, вилученого за законом з обігу та переданого на зберігання установам Національного банку України, здійснюється спеціалізованими організаціями, які залучаються на тендерній (конкурсній) основі, на підставі договорів між Державною виконавчою службою та спеціалізованими організаціями шляхом його продажу на прилюдних торгах, аукціонах, у двомісячний строк з дня накладення арешту. [181].

Як зазначалось вище, реалізація постанов у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, забезпечуються і неюридичними (організаційними) діями.

До них, зокрема, можна віднести навчання співробітників органів внутрішніх справ, що ведуть боротьбу з корупцією, надання практичної допомоги в реалізації вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією», здійснення матеріально-технічних дій (забезпечення бланками протоколів тощо).

Разом з тим, правозахисна практика судових органів України свідчить, що низька ефективність Закону України «Про боротьбу з корупцією» в частині, що стосується притягнення порушників до адміністративної відповідальності, цілком залежить від виконавчого провадження.

Але слід зазначити, що незважаючи на вимогу п. 19 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» судами в переважній більшості випадків штрафи накладаються у розмірах, набагато менших, ніж встановлено Законом [107].

Сплата суми штрафу повинна стимулювати подальшу правомірну поведінку особи, бо у випадку несплати може виникнути відчуття безкарності, яке в подальшому може перетворитись у рецидив протиправної поведінки. Необхідно зазначити, що ефективність застосування адміністративних штрафів напряму пов'язана із зменшенням кількості вчинюваних правопорушень. Ведучи мову про ефективність адміністративних штрафів, Т.О. Коломєць зазначає, що адміністративні штрафи спрямовані на досягнення загально-превентивного, конкретно-превентивного та виховного ефекту. Головне значення штрафів полягає не стільки у їх розмірі, скільки у невідворотності застосування. Підвищення ефективності адміністративних штрафів автор вбачає у активізації процесу інформування суб'єктів правовідносин про адміністративно-штрафні санкції за допомогою ЗМІ, в уніфікації штрафної боротьби з різними видами адміністративних правопорушень, підвищення авторитету органів адміністративно-штрафної юрисдикції та ін. [182, с. 117]



У зв'язку з цим звертає на себе увагу і те, що всі респонденти (100% опитаних з числа працівників УБОЗ) на поставлене запитання щодо найбільш ефективного стягнення у боротьбі з корупцією назвали штраф, переважна більшість опитаних, а саме 130 респондентів (94,2%) вказали на звільнення винної особи з роботи, 120 респондентів (86,9%) назвали заборону займати відповідні посади в державних органах протягом певного часу, 75 респондентів (54,39%) висловилися за дискваліфікацію таких осіб, 73 респонденти (52,8%) підтримують заборону балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи протягом певного часу (Додаток Б).

Як бачимо, працівники практичних підрозділів, які здійснюють боротьбу з корупцією, вбачають підвищення ефективності застосування адміністративних стягнень шляхом їх поєднання, при чому окрім штрафу обов'язково повинно застосовуватись стягнення, яке в більшій чи меншій мірі відображається на професійній діяльності правопорушника (заборона займати відповідні посади в державних органах протягом певного часу, заборона балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи протягом певного часу, дискваліфікація, звільнення з роботи, тощо). Тому вбачається за доцільне доповнити статтю 24 КУпАП положенням про введення в якості адміністративного стягнення за корупційні діяння дискваліфікації, що позбавляє винну особу можливості надалі займати посади в органах державної влади і управління. Це стягнення повинно виступати як додаткове і застосовуватись в поєднанні зі штрафом.

## Висновки до 2 розділу

1. Теоретичні пошуки та аналіз існуючих наукових поглядів, а також адміністративно-процесуальна діяльність судів в частині провадження по справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією свідчать, що найбільш дієвими є наступні стадії: порушення адміністративного провадження; розгляду справ по суті та винесення постанови; оскарження і опротестування постанови у справі; виконавчого провадження.

2. Підставою для порушення адміністративної справи є наявні корупційні дії посадової особи, які закріплюються в протоколі про адміністративне правопорушення. Вбачається за доцільне в законодавчому порядку закріпити не лише визначення поняття корупційних діянь, але й підстави для порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення, а також конкретно визначити випадки, які можуть вважатися моментом порушення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Вбачається, що підставами для порушення провадження в справах про корупційні правопорушення можуть виступати:

- безпосереднє виявлення посадовими особами, уповноваженими складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень, достатніх даних, що вказують на наявність події корупційного правопорушення;

- повідомлення і заяви фізичних та юридичних осіб, а також повідомлення в засобах масової інформації, які містять дані, що вказують на наявність події корупційного правопорушення;

- матеріали, які надійшли від правоохоронних та інших державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій, які містять дані, що вказують на наявність події корупційного правопорушення.

3. Порушення адміністративного провадження - це початкова стадія, яка починається з моменту складання протоколу, або офіційної реєстрації інформації у правоохоронному органі про вчинення корупційних правопорушень і закінчується проведенням адміністративного розслідування, яке є обов'язковим.

4. Зважаючи на високу латентність вчинюваних корупційних дій і виходячи з того, що боротьба з корупцією є питанням національної безпеки нами пропонується збільшити термін давності для накладення адміністративного стягнення за вчинення корупційних правопорушень. Так, частину 1 статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення доповнити реченням такого змісту: «Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено не пізніше одного року з дня його вчинення». Збільшення вказаного терміну повинно сприяти більш ефективному проведенню заходів по попередженню та боротьбі з корупційними проявами, а також утвердженню принципу невідворотності покарання.

5. На нашу думку, доцільно у справах про корупційні діяння заборонити практику звільнення порушника від адміністративної відповідальності із винесенням йому усного зауваження, посилаючись при цьому на малозначність здійснених протиправних дій, які за своїм змістом, метою та об'єктом посягання до малозначних віднести не можна.

6. Внести зміни до Закону України «Про боротьбу з корупцією», щодо обов'язкового звільнення особи з посади або інше усунення від виконання нею функцій держави за вчинення корупційних діянь, якщо вони не містять складу злочину. Єдиним видом адміністративного стягнення, що застосовується до осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень є штраф. Поряд з пропонованими варіантами встановлення фіксованих розмірів штрафів у гривнях чи взяття за основу розміру мінімальної заробітної плати чи соціальної пільги, більша частина респондентів висловилися за застосування кратного підходу, в якому за основу береться сума заподіяних збитків. Нами пропонується також застосовувати до осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень дискваліфікацію, яка позбавляє винну особу можливості надалі займати посади в органах державної влади і управління.

### РОЗДІЛ 3

## ПРОФІЛАКТИКА АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ З КОРУПЦІЙНИМИ ДІЯННЯМИ СЕРЕД ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проект Закону України «Про профілактику правопорушень», який запропоновано для громадського обговорення на офіційній веб-сторінці Департаменту зв'язків з громадськістю МВС України, вказує, що профілактика правопорушень – це обов'язкова діяльність органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, у тому числі громадських організацій, спрямована на виявлення та усунення причин і умов, які сприяють учиненню правопорушень, а також виявлення осіб, схильних до вчинення правопорушень, та застосування заходів до їх виправлення [183]. На нашу думку, профілактику адміністративних правопорушень слід розглядати як самостійну управлінську систему, що є підсистемою вищого рівня – соціальної профілактики. Так, у Наказі Українського державного центру соціальних служб для молоді «Про Концепцію діяльності Центрів соціальних служб для молоді» від 03.03.2000 року № 24 зазначено, що соціальна профілактика - це соціальна робота, яка спрямована на організацію та впровадження системи заходів щодо попередження аморальної, протиправної, іншої асоціальної поведінки, виявлення та запобігання будь-якому негативному впливу та його наслідків на життя і здоров'я дітей, молоді та сім'ї [184].

Зважаючи на тісний взаємозв'язок корупції з організованою злочинністю, про, що йшла мова в параграфі 1.4 даного дисертаційного дослідження, не можна вести мову про профілактику правопорушень відокремлюючи її від профілактики злочинності. Профілактика правопорушень на рівні реалізації профілактичних заходів в деякій мірі співпадає з профілактикою злочинів, але має специфічні об'єкти та заходи впливу, спеціальні суб'єкти та сферу застосування. На цей аспект адміністративної профілактики вказував, один із

відомих у минулому столітті представників адміністративно-правової науки А.П. Ключниченко [185, с. 6]. Такий підхід спостерігається і в нормативно-правових актах органів державної влади нашої країни. Чи не вперше про це йшла мова у Державній програмі боротьби із злочинністю, затвердженій Постановою ВРУ від 25 червня 1993 року № 3325-ХІІ, де сказано, що сфера застосування профілактики правопорушень вимагає удосконалення її системи [186].

Так, в Національній програмі боротьби з корупцією, затвердженій указом Президента України від 10 квітня 1997 року № 319/97, передбачалося здійснення ряду профілактичних заходів із зазначенням термінів їх виконання та органів, на яких покладено такий обов'язок. З числа запланованих профілактичних заходів, можна виділити наступні:

- проведення в органах виконавчої влади атестації державних службовців, за результатами якої повинно було розглянути питання щодо звільнення з посад державних службовців, які втратили довіру, порушують законодавство, підтримують зв'язки з кримінальними елементами;

- здійснення аналізу внесених органами дізнання та попереднього слідства подань щодо усунення причин і умов, які сприяли вчиненню корупційних діянь, інформації про втручання посадових осіб у хід розслідування і судового розгляду кримінальних справ;

- внесення пропозицій щодо вдосконалення системи реєстрації та оприлюднення нормативно-правових актів як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевих державних адміністрацій;

- проведення вивчення та узагальнення судової практики щодо застосування законодавства про боротьбу з корупцією та надання роз'яснень судам з цього питання та інші [187].

Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, яка затверджена указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98, яка в III розділі передбачала напрями запобігання передумовам корупції, які мали здійснюватися шляхом виконання соціальних, політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських та соціально-психологічних заходів. В розділі VII,

який присвячений системі реалізації Концепції, зазначається, що положення викладені в даному документі повинні реалізовуватися шляхом прийняття нових законів і внесення змін та доповнень до чинних законодавчих актів; розроблення нових і вдосконалення чинних загальнодержавних планів і програм боротьби з корупцією, а також галузевих програм стосовно найбільш криміногенних сфер діяльності (державна служба, податкова та митна служби, зовнішньоекономічна діяльність, відповідні структури міліції, комунального господарства, сфера приватизації тощо); розроблення на підставі програм і нормативно-правових актів відповідних відомчих планів, заходів запобігання і протидії корупції, типових функціональних обов'язків, посадових інструкцій посадових осіб та ін. [117]

У цьому контексті доцільно говорити про те, що передбачені профілактичні заходи здійснюють запобіжний позитивний вплив як на корупцію, так і на злочинність. В ході виконання Комплексної програми профілактики злочинності на 2001-2005 роки, у результаті посилення профілактичного впливу очікувалося досягнути, з-поміж інших, зниження рівня злочинності, послаблення суспільної напруги, викликаної її впливом та зменшення корупційних проявів, очищення органів державної влади від корумпованих державних службовців, створення прозорої системи прийняття і виконання управлінських рішень [188].

З-поміж заходів визначених у Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р особлива увага приділялася удосконаленню профілактики та оперативно-службового забезпечення протидії організованій злочинності та корупції [189]. В якості висновку можна вважати негативну оцінку зі сторони Президента України щодо діяльності правоохоронних органів у боротьбі з корупцією в органах державної влади і управління.

В Комплексній програмі профілактики правопорушень на 2007-2009 роки, затвердженій постановою КМУ від 20 грудня 2006 року № 1767, для виконання завдань щодо удосконалення форм і методів профілактики правопорушень та

підвищення ефективності оперативно-розшукових заходів у сфері протидії організованій злочинності та корупції передбачено вжиття ряду заходів, серед яких можна виділити наступні:

- проведення роботи із запобігання і припинення втягування представників владних структур у злочинну діяльність, виявлення і припинення проявів корупції серед державних службовців, військовослужбовців та працівників правоохоронних і контролюючих органів;

- проведення комплексу оперативно-розшукових заходів, спрямованих на виявлення організованих злочинних груп, що спеціалізуються на незаконному заволодінні автотранспортними засобами, а також осіб у судових та правоохоронних органах, які сприяють легалізації викрадених автотранспортних засобів;

- проведення комплексних перевірок дотримання вимог Законів України «Про державну службу» та «Про боротьбу з корупцією», інших нормативно-правових актів з питань державної служби та запобігання корупції в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- створення системи громадської підтримки та контролю протидії хабарництву і корупції в митних органах шляхом залучення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та громадян як добровільних помічників митної служби та інші [190].

Вказані заходи можна здійснити через існуючу систему профілактики адміністративних правопорушень. Основу цієї системи складають: об'єкти профілактики; її основні рівні, форми та заходи впливу (у наукових дослідженнях таку діяльність розглядають як зміст профілактики); суб'єкти, які реалізують заходи профілактики.

До об'єктів профілактичного впливу відносять різноманітні процеси та явища, що детермінують вчинення адміністративних правопорушень. Так, О.Б. Андреева поділяє всі фактори, що впливають на вчинення правопорушень, на чотири групи, не розрізняючи при цьому причини та умови: недоліки соціально-економічного характеру; організаційні упущення, недостатній контроль, тощо;

недоліки в правовому регулюванні; недоліки в правовому вихованні. Вона зазначає також, що правопорушення як система антисоціальних людських вчинків детермінується багатьма факторами, роль і вага яких неоднакова, і принципове методологічне значення має розподіл всіх цих факторів на об'єктивні та суб'єктивні [191, с. 10]. В повній мірі вказані фактори сприяють вчиненню корупційних діянь посадовими особами в умовах сьогодення.

М.І. Мельник вважає, що факторами корупції є явища, процеси, чинники, які здійснюють будь-який детермінуючий вплив на корупцію, обумовлюючи корупцію як явище та породжуючи її конкретні прояви. Окремо ним виділяються передумови корупції, які поділяються на об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних відноситься інститут делегування влади народом певним своїм представникам, а суб'єктивною передумовою існування корупції є психологічна допустимість (схильність) певної частини людей до задоволення життєвих потреб у протиправний спосіб, у тому числі шляхом неправомірного використання влади чи службових повноважень [192, с. 15].

Окрім соціальних, економічних, політичних та інших факторів, до об'єктів профілактичного впливу відносять діяльність людей, яка прямо порушує норми адміністративного закону та саму особу правопорушника, яка формується під впливом цих факторів.

Змістом профілактики корупційних адміністративних правопорушень є заходи, у здійсненні яких виявляються специфічні особливості цього виду профілактики як самостійної підсистеми соціальної профілактики. Щодо класифікації заходів профілактики корупційних адміністративних правопорушень найбільш зручним для розкриття їх суттєвої характеристики є умовний їх поділ на наступні блоки:

- 1) загальний - заходи соціального змісту попередження корупційних адміністративних правопорушень;
- 2) спеціальний - заходи соціального змісту попередження корупційних адміністративних правопорушень;



3) організаційні та правові заходи щодо забезпечення соціального попередження корупційних адміністративних правопорушень [64, с. 247].

Реалізація вказаних антикорупційних профілактичних заходів на загальносоціальному рівні може мати дієвий позитивний вплив на покращення діяльності органів місцевого самоврядування.

Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки, яка була затверджена указом Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98, передбачала створення дієвої системи запобігання і протидії корупції, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків, викриття корупційних діянь, обов'язкової відповідальності винних у їх вчиненні.

При цьому заходи запобігання та протидії корупції поділялися на невідкладні короткострокові, в тому числі надзвичайного характеру, довгострокові та постійного характеру [117].

Конкретизація вказаних заходів необхідна для досягнення поставленої суб'єктом профілактики мети та реалізації завдань програм (комплексних програм) профілактики правопорушень, які на загальнодержавному рівні можна вважати стратегічними.

Під стратегією боротьби з корупцією розуміють способи досягнення цілей суб'єктами протидії корупції. За оцінками експертів існують наступні напрямки у стратегії боротьби з корупцією: правоохоронний, просвітницький та профілактичний. Так, до складових елементів правоохоронної стратегії відносять: більш суворе покарання корупціонерів; підвищення кваліфікації співробітників силових структур, що борються з корупцією; здійснення внутрішньовідомчих заходів боротьби з корупцією; організація ефективної системи роботи зі скаргами на корупцію. Просвітницька стратегія включає такі складові елементи як просвіта населення щодо збитків, які завдає корупція; просвіта громадян щодо їхніх юридичних прав; здійснення журналістських антикорупційних розслідувань; етичне навчання та просвіта; формування мережі громадських адвокатур та юридичних клінік. Складовими елементами профілактичної стратегії є: підвищення заробітної плати службовцям; створення

кодексів етики поведінки службовця; спрощення та дерегуляція юридичних процедур; гласність у питаннях формування та витрат державного бюджету і прийняття рішень державними органами; застосування практики декларування посадовими особами своїх доходів та майна; запровадження конкурентності при розподілі державних замовлень [193, с. 13].

Слід зазначити, що профілактичні засоби боротьби з корупцією поділяються на інституційні та фінансові. Інституційні засоби боротьби з корупцією покликані мінімізувати інституційні можливості корупції, а фінансові в свою чергу передбачають більш активне застосування фінансових ресурсів у процесі боротьби з корупцією.

Діяльність державних органів по профілактиці адміністративних правопорушень організовується і здійснюється в декількох правових формах. Існуючі багаточисельні форми профілактики можна умовно поділити на два основних блоки: організаційний та функціональний. При цьому виділяються три рівні профілактики: загальний, міжвідомчий та індивідуальний. Завдяки такому поділу профілактичного впливу доповнюються пропуски, що мали місце в плануванні заходів профілактики і посилюється відповідальність за їх проведення [194, с. 41].

О.І. Остапенко до суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень відносить юридичних осіб різного рівня та правового статусу (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації та ін.), фізичних осіб, які цілеспрямовано здійснюють профілактику, мають зовнішні і внутрішні зв'язки, як по «вертикалі», так і по «горизонталі», мають можливість вибору власної поведінки під час проведення профілактики в межах, передбачених чинним законодавством [194, с. 63]. При цьому обов'язковою ознакою суб'єкта профілактики адміністративних правопорушень є профілактична спрямованість усіх чи частини функцій щодо запобігання адміністративних деліктів.

Подібної позиції притримується М.І. Мельник, зазначаючи, що виходячи зі змісту антикорупційної діяльності, функціонального призначення та кола повноважень, суб'єктів протидії корупції можна поділити на такі основні групи:

1) суб'єкти, які визначають і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави; 2) суб'єкти, які створюють і удосконалюють нормативно-правову базу протидії корупції; 3) суб'єкти, безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 4) суб'єкти, які здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (суд); 5) суб'єкти, діяльність яких спрямована на запобігання корупції; 6) суб'єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності; 7) суб'єкти, які реалізують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції; 8) суб'єкти, які здійснюють поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь; 9) суб'єкти, які здійснюють фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне забезпечення протидії корупції [195].

В Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки суб'єкти боротьби з корупцією поділялися на наступні групи:

- суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності, в тому числі спеціально утворені для запобігання корупційним діянням, їх викриття і розслідування;

- суб'єкти, які в межах виконання інших своїх функцій забезпечують правоохоронні органи інформацією, що містить відомості про корупційні діяння;

- суб'єкти, діяльність яких спеціально або внаслідок виконання інших функцій спрямована на здійснення попереджувального та обмежувального впливу на соціальні передумови корупції, запобігання причинам та умовам, що безпосередньо сприяють корупційним діянням;

- суб'єкти, які здійснюють координацію боротьби з корупцією.

Звичайно, така класифікація суб'єктів є умовною, оскільки окремі суб'єкти здійснюють кілька видів діяльності (наприклад, органи внутрішніх справ здійснюють як безпосередньо профілактичні заходи щодо об'єктів, так і координують діяльність правоохоронних громадських формувань). Крім того, усі перераховані суб'єкти взаємодіють один з одним.

Аналізуючи положення нормативно-правових актів вітчизняного антикорупційного законодавства, можна дійти висновку, що крім суб'єктів боротьби з корупцією, які зазначені в ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» є й інші, які наділені повноваженнями здійснювати діяльність у вказаній сфері. В даному випадку доцільно застосовувати термін «суб'єкти протидії корупції», адже на суб'єктів боротьби з корупцією вказаним Законом покладено завдання здійснювати заходи щодо виявлення та припинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією та притягувати винних у їх вчиненні осіб до передбаченої законом відповідальності. Така діяльність включає в себе заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності, в той час коли діяльність спрямована на профілактику корупції є значно ширша за межами застосування, так як включає в себе комплекс превентивних та адміністративно-попереджувальних заходів.

Поряд з органами, які протидіють корупції (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади) Закон України «Про боротьбу з корупцією» прямо зазначає органи, які ведуть безпосередню боротьбу з корупцією.

Так у статті 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією» наведено перелік суб'єктів, уповноважених державою здійснювати заходи щодо виявлення та припинення корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією та притягнення винних у їх вчиненні осіб до передбаченої законом відповідальності. Відповідно до цієї статті боротьбу з корупцією ведуть відповідні підрозділи: міністерства внутрішніх справ України; податкової міліції; служби безпеки України; органів прокуратури України; військової служби правопорядку у Збройних Силах України; інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством.

В науково-практичному коментарі Закону України «Про боротьбу з корупцією» зазначено, що вказаний Закон визначив у статті 4 дві категорії органів, які ведуть боротьбу з корупцією. До першої з них належать відповідні підрозділи Міністерства внутрішніх справ України (далі - МВС), податкової

міліції, Служби безпеки України (далі – СБУ), органів прокуратури, військової служби правопорядку у Збройних Силах України. До другої групи належать інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством [158, с. 66]

Як видно із наведеного положення, закон не лише називає види державних органів, які ведуть боротьбу з корупцією, а й вказує на те, що цим мають займатися відповідні підрозділи таких органів.

Вказана норма Закону України «Про боротьбу з корупцією» є відсильною, тому що для з'ясування поняття «відповідні підрозділи» в системі певного органу необхідно звертатись до положень тих законів, якими регламентується діяльність того чи іншого відомства чи його окремого підрозділу, а також положень внутрішньовідомчих актів, якими боротьбу з корупцією віднесено до компетенції певних підрозділів.

Встановлення «відповідності підрозділу» має ключове значення, адже виходячи з цього можна говорити про наявність у посадових осіб даного підрозділу компетенції відносно складання протоколів про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язаних з корупцією.

Аналіз чинних нормативно–правових актів дозволяє зробити висновок про те, що в системі Міністерства внутрішніх справ України є структурні підрозділи, функціональними завданнями яких є боротьба з корупцією.

Виходячи з положень Закону України «Про організаційно–правові основи боротьби з організованою злочинністю» до таких підрозділів відносяться спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України (УБОЗ) [196, с. 14].

Другим таким підрозділом в системі Міністерства внутрішніх справ України є Державна служба боротьби з економічною злочинністю (ДСБЕЗ). В підпункті 7 пункту 4 Положення «Про Державну службу боротьби з економічною злочинністю», сказано, що на вказаний підрозділ покладається обов'язок виявляти факти хабарництва, корупції та інших зловживань, у тому числі пов'язаних з приватизацією державної власності, та вживати заходів по

запобіганню їм [197]. Звідси випливає висновок про те, що працівники підрозділів ДСБЕЗ наділені повноваженнями щодо складання протоколів про корупційні правопорушення (Додаток Є).

Також в системі Міністерства внутрішніх справ України створено Управління внутрішньої безпеки МВС України із відповідними підрозділами в областях, на які покладено обов'язки по боротьбі з корупційними правопорушеннями серед особового складу органів, підрозділів та установ внутрішніх справ [198].

Подібними за суттю своєї діяльності є підрозділи управління по боротьбі з корупцією та безпеки в органах державної податкової служби ДПА України, які є складовою частиною податкової міліції системи державної податкової служби [199]. В п. 2 Положення про управління по боротьбі з корупцією та безпеки в органах державної податкової служби ДПА України сказано, що вказаний підрозділ виконує завдання по попередженню корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією в органах державної податкової служби України, виявленню та припиненню корупційних проявів, забезпеченню адміністративного провадження у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією [200].

Управління по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю створені та функціонують в Службі безпеки України, що не зовсім відповідає завданням цього правоохоронного органу держави [196, с. 14].

Що стосується органів прокуратури, то за змістом частини другої статті 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» у разі, коли факт вчинення корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, що не містить складу злочину, встановлено прокурорською перевіркою чи попереднім слідством, – протокол складається також прокурором або слідчим. Однак, в частині четвертій статті 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» сказано, що орган дізнання в разі відмови в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи з підстав, передбачених чинним законодавством, за наявності в діянні особи ознак корупційного діяння або іншого

правопорушення, пов'язаного з корупцією, зобов'язаний у триденний строк надіслати матеріали перевірки або попереднього розслідування, що стосується корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, до органу, зазначеного у пунктах «а», «а-1» і «б» частини першої статті 4 цього Закону [54].

Стаття 5 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» дає перелік підрозділів Служби правопорядку, які мають право вести боротьбу з корупцією та складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень [201]. Це підрозділи дізнання військової Служби правопорядку. Нез'ясованими залишаються питання стосовно того, чи покладено обов'язки по боротьбі з корупцією, у тому числі в частині складання протоколів про вчинення корупційних правопорушень, на інші підрозділи військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Застосувавши до перерахованих вище суб'єктів боротьби з корупцією загальні засади теорії адміністративного права, стосовно виконання державними органами як зовнішніх, так і внутрішніх функцій, доходимо висновку, що відповідні підрозділи МВС України (Управління внутрішньої безпеки МВС України), податкової міліції (управління по боротьбі з корупцією та безпеки в органах державної податкової служби ДПА України) та військової служби правопорядку у Збройних Силах України (підрозділи дізнання військової Служби правопорядку) здійснюють виключно внутрішні функції, так як їх повноваження стосовно складання протоколів про вчинення корупційних правопорушень не може поширюватися на суб'єктів іншого відомства, тобто обмежуються сферою діяльності відповідного відомства, структурним підрозділом якого вони являються. І навпаки, підрозділи, які виконують зовнішні функції, а ними є: підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, підрозділи державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України, підрозділи по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю СБУ та органи прокуратури України, – уповноважені складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень відносно виявлених суб'єктів

корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, незалежно від сфери їх діяльності (Додаток Е).

Вважаємо, що доцільно внести доповнення до статті 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» про розширення адміністративно-юрисдикційних повноважень військової служби правопорядку у Збройних Силах України не лише в частині виявлення корупційних правопорушень, але і в частині надання повноважень щодо складання протоколів про вчинення корупційних діянь посадовими особами у Збройних Силах України.

Подібна ситуація мала місце з підрозділами податкової міліції, коли 5 лютого 1998 р. їх було внесено до числа суб'єктів боротьби з корупцією, і лише 12 вересня 2002 р. ці підрозділи були включені в статтю 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією», яка надає повноваження складати протоколи про вчинення корупційних правопорушень. Звичайно ж така ситуація не могла сприяти підвищенню ефективності боротьби з корупцією, тому що складення протоколу неповноважними особами дає підстави судам не приймати до розгляду такі матеріали і повертати їх тому органу, який направив їх до суду, для належного їх оформлення.

Враховуючи, що питання правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією, в частині визначення компетенції відповідних підрозділів стосовно складання протоколів про корупційні правопорушення являється надзвичайно важливим і актуальним, вбачаємо за доцільне під час прийняття відомчих нормативно-правових актів чітко визначати підрозділи та категорії їх працівників, яким надано повноваження складати протоколи про корупційні правопорушення. Вказані нормативно-правові акти (чи акт) мають бути видані без обмежувального грифа, повинні пройти у встановленому порядку реєстрацію в міністерстві юстиції України і бути доступними широкому загалу, так як безпосередньо стосуються прав та свобод людини і громадянина.

До інших органів та підрозділів, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством, слід віднести Комітет Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та Координаційний



комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України [158, с. 71].

Однак слід зазначити, що на підставі указу Президента України № 208/2005 від 8 лютого 2005 року, Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю при Президентіві України ліквідований, а його функції, фінансове та матеріально-технічне забезпечення передані Раді національної безпеки і оборони України [202].

У зв'язку з цим звертає на себе увагу і те, що всі респонденти (100% опитаних з числа працівників УБОЗ) на поставлене запитання щодо доцільності розширення кола суб'єктів, уповноважених притягати до адміністративної відповідальності за скоєння корупційних діянь відповіли негативно (Додаток Б).

Продовжуючи розгляд питання, стосовно кола суб'єктів, які уповноважені вести боротьбу з корупцією, слід зазначити, що на підставі положень ч. 1 ст. 17 та ст. 18 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», обов'язок взаємодіяти з органами, що безпосередньо ведуть боротьбу з корупцією покладено на такі державні органи, як Національний банк України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України, Головне контрольно-ревізійне управління України, Державну митну службу України, а також інші державні органи, що мають право контролю за дотриманням організаціями і громадянами законодавства України [196, с. 23].

Президент України своїм розпорядженням від 15 березня 2005 року № 728/2005-рп створив робочу групу з розроблення концепції утворення та організації діяльності Національного бюро розслідувань України, одним з першочергових завдань якого мала б стати боротьба з корупцією, передусім у вищих ешелонах влади. Розпорядженням крім того, визначені деякі повноваження співголів робочої групи та термін (до 1 квітня 2005 року) подання пропозицій, у тому числі проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо утворення і діяльності НБР. Власне кажучи і по сьогодні дане питання залишається невирішеним.

Розходження в поглядах відбулось ще на стадії створення даного відомства. По-перше, окремі експерти висловлювали думку про можливість створення НБР шляхом прийняття Указу Президента України. Водночас, інші фахівці наголошували, що такий прецедент вже існує, проте окремі положення аналогічного Указу Президента України «Про Національне бюро розслідувань» від 24 квітня 1997 року № 371 були визнані неконституційними Рішенням Конституційного Суду України від 6 липня 1998 року № 10-рп, тому єдино правильним правовим кроком зі створення НБР має бути прийняття не Указу Президента України, а ухвалення Верховною Радою спеціального Закону України «Про Національне бюро розслідувань». По-друге, серед прихильників створення НБР також не було єдності щодо організаційно-правової форми заснування такої структури: співголова робочої групи, народний депутат України В.Король вважає, що ця структура має створюватися на базі існуючих органів по боротьбі з організованою злочинністю, мати право на оперативно-розшукову діяльність, досудове слідство, бути здатною адаптуватися до міжнародної системи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю [203]. Інший співголова робочої групи, народний депутат України В.Стретович не сприймав ідеї створення нового органу на базі реформованих УБОЗ МВС чи управління «К» СБУ, оскільки, за його словами, «ці органи сьогодні є найбільш корумпованими». На його думку, така структура мала б отримати назву «Служба протидії корупції», і створюватися «з чистого листа». Не знайшла підтримки пропозиція щодо створення ще однієї структури для боротьби з корупцією та організованою злочинністю, поряд з існуючими підрозділами УБОЗ МВС та Управління «К» СБУ, так як це не буде мати позитивного ефекту, а, навпаки, може призвести до посилення репресивних функцій держави та використання НБР в якості інструменту у політичній боротьбі [204]. Пропонувалось створення НБР у складі Ради національної безпеки і оборони України [205]. В даному випадку спеціалізацією НБР мало стати досудове слідство щодо особливо небезпечних злочинів, до яких належить, безумовно, і корупція [206]. Висловлювалась думка про недопущення наділення НБР оперативно-

розшуковими функціями, так як це, може призвести до створення ще однієї поліцейської структури і послабити реальну боротьбу з корупцією [207]. Пропонувалось також вирішувати питання про створення НБР у відповідності до статті 9 перехідних положень Конституції, яка передбачає позбавлення органів прокуратури функцій досудового слідства, так як неприродним являється суміщення функцій по проведенню досудового слідства та нагляду за цим слідством одним і тим же органом [208]. В такому випадку НБР повинно було б створюватись на базі Управління по розслідуванню особливо важливих справ Головного слідчого управління Генпрокуратури. Таким чином, після створення НБР загальна система досудового слідства України повинна б була складатись з НБР, Головного слідчого управління МВС та Слідчого управління СБУ [209]. Однак і в даному випадку, серед експертів та фахівців відсутня чітка позиція щодо підслідності НБР певних категорій справ та за певним колом осіб.

Зважаючи на великий суспільний резонанс з питання створення НБР, наявності різних, іноді діаметрально протилежних, думок щодо правових засад організації та діяльності, статусу НБР, його завдань та повноважень, ми вважаємо, що необхідно спиратися на висновки ґрунтовних наукових досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення цієї чи будь-якої іншої реформи, а також напрямків, послідовності та інтенсивності її реалізації. Ці ж наукові висновки мали б стати основою для розробки цілісної концепції та стратегії поступового комплексного реформування державних інститутів через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази.

Як один з варіантів вирішення даного питання вбачається можливість виділення в структурі прокуратури, слідчих підрозділів та суду окремих посадових осіб чи підрозділів з спеціальним статусом, основним завданням яких буде лише боротьба з корупцією. В такому випадку на прокурора лягає обов'язок виявляти корупційні діяння та підтримувати державне обвинувачення в суді, слідчі підрозділи проводять розслідування для повного й всебічного дослідження обставин корупційного діяння, а суддя розглядає лише справи про вчинення

корупційних діянь, обов'язково звертаючи увагу на встановлення причин та умов, що сприяли їх вчиненню і вживає відповідних заходів для їх усунення. Таким чином можна напрацьовувати комплекс рекомендацій чи практичних заходів щодо профілактики корупційних діянь, зокрема й серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

На нашу думку, профілактика адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією серед посадових осіб органів місцевого самоврядування може включати наступні заходи:

- для недопущення прийняття на службу осіб, причетних до діяльності кримінальних структур і тіньового бізнесу, запобіганню втягнення посадових осіб у протиправну діяльність проводити всебічне вивчення кандидатів на службу, при висуванні співробітників на керівні (вищі) посади, а також на виборні посади;

- при прийнятті на державну службу чи при висуненні кандидатур для обрання, особи-претенденти повинні надавати декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан щодо себе та членів своєї сім'ї. Ці відомості повинні зберігатися в особовій справі посадовця в накопичувальному порядку з подальшою можливістю їх перевірки;

- прийом на посади в органи місцевої влади та самоврядування повинен здійснюватися шляхом конкурсного відбору;

- при прийомі на роботу всі посадові особи повинні підписувати попередження щодо спеціальних обмежень, встановлених Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про боротьбу з корупцією» і суворо дотримуватись їх при проходженні державної служби;

- з керівниками органів влади та місцевого самоврядування систематично проводити інструктивні наради щодо порядку дій та методики проведення службових розслідувань у разі викриття фактів з ознаками корупційних діянь, вживати дієві заходи реагування до осіб, винних у їх вчиненні;

- визначити коло державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покласти обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції, здійснювати їх навчання на курсах підвищення кваліфікації в рамках професійних програм по навчанню працівників місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

### Висновки до 3 розділу

1. З урахуванням положень Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», яка схвалена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742, та для реалізації рекомендацій GRECO, які містяться в оціночному звіті по Україні за результатами першого та другого раунду оцінки, вважаємо за необхідне приведення у відповідність статті 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» в частині розширення адміністративно-юрисдикційних повноважень військової служби правопорядку у Збройних Силах України щодо складання протоколів про вчинення корупційних діянь посадовими особами у Збройних Силах України.

2. Враховуючи, що питання правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією, в частині визначення компетенції відповідних підрозділів стосовно складання протоколів про корупційні правопорушення являється надзвичайно важливим і актуальним, вбачаємо за доцільне під час прийняття відомчих нормативно-правових актів чітко визначати підрозділи та категорії їх працівників, яким надано повноваження складати протоколи про корупційні правопорушення. Вказані нормативно-правові акти (чи акт) мають бути видані без обмежувального грифа, повинні пройти у встановленому порядку реєстрацію в міністерстві юстиції України і бути доступними широкому загалу, так як безпосередньо стосуються прав та свобод людини і громадянина.

Іншим шляхом вирішення даного питання може бути внесення доповнень до Закону України «Про міліцію» в частині покладення на цей орган поряд із завданнями боротьби зі злочинністю, ще й завдань по боротьбі з корупцією. Внівши вказані зміни в так би мовити «профільний закон» відпаде потреба в необхідності внесення таких змін до відомчих нормативно-правових актів, які стосуються діяльності окремих служб.

3. На нашу думку, профілактика адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією серед посадових осіб органів місцевого самоврядування може включати наступні заходи:

- для недопущення прийняття на службу осіб, причетних до діяльності кримінальних структур і тіньового бізнесу, запобіганню втягнення посадових осіб у протиправну діяльність проводити всебічне вивчення кандидатів на службу, при висуванні співробітників на керівні (вищі) посади, а також на виборні посади;

- при прийнятті на державну службу чи при висуненні кандидатур для обрання, особи-претенденти повинні надавати декларацію про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан щодо себе та членів своєї сім'ї. Ці відомості повинні зберігатися в особовій справі посадовця в накопичувальному порядку з подальшою можливістю їх перевірки;

- прийом на посади в органи місцевої влади та самоврядування повинен здійснюватися шляхом конкурсного відбору;

- при прийомі на роботу всі посадові особи повинні підписувати попередження щодо спеціальних обмежень, встановлених Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про боротьбу з корупцією» і суворо дотримуватись їх при проходженні державної служби;

- з керівниками органів влади та місцевого самоврядування систематично проводити інструктивні наради щодо порядку дій та методики проведення службових розслідувань у разі викриття фактів з ознаками корупційних діянь, вживати дієві заходи реагування до осіб, винних у їх вчиненні;

- визначити коло державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, на яких покласти обов'язки з організації роботи щодо запобігання проявам корупції, здійснювати їх навчання на курсах підвищення кваліфікації в рамках професійних програм по навчанню працівників місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

4. Зважаючи на великий суспільний резонанс з питання створення НБР, наявності різних, іноді діаметрально протилежних, думок щодо правових засад організації та діяльності, статусу НБР, його завдань та повноважень, ми вважаємо, що необхідно спиратися на висновки ґрунтовних наукових

досліджень, насамперед щодо актуальності, необхідності й доцільності проведення цієї чи будь-якої іншої реформи, а також напрямків, послідовності та інтенсивності її реалізації. Ці ж наукові висновки мали б стати основою для розробки цілісної концепції та стратегії поступового комплексного реформування державних інститутів через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази. У випадку створення окремого спеціалізованого органу боротьби з корупцією, він повинен впроваджувати єдину державну антикорупційну політику, здійснювати контроль за її реалізацією та мати можливість проводити діяльність щодо безпосереднього виявлення фактів корупції. В сфері профілактики, вказаний орган, повинен координувати на загально-державному рівні розробку та прийняття нормативно-правових актів, які будуть містити заходи загального та індивідуального попередження корупції.



## ВИСНОВКИ

На основі аналізу чинного законодавства України, теоретичного осмислення наукових праць, з'ясування ставлення практичних працівників органів внутрішніх справ до боротьби з корупцією та її профілактики сформульовано низку висновків та рекомендацій, які за своїм змістом позитивно впливають на стан розв'язання зазначеної проблеми і спрямовані на удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності органів, уповноважених вести боротьбу з корупцією:

1. У дисертації запропоновано теоретичне узагальнення і нові підходи щодо вирішення питань, пов'язаних з організацією, забезпеченням і проведенням боротьби з корупційними правопорушеннями, що вчиняються посадовими особами органів місцевого самоврядування.

Виходячи з того, що в КУпАП не міститься законодавчого визначення адміністративної відповідальності, за властивими для неї ознаками запропоновано визначення адміністративної відповідальності посадової особи органу місцевого самоврядування за корупційне діяння як обов'язку особи, винної у скоєнні корупційного правопорушення, зазнати адміністративного покарання у порядку, передбаченому Законом України «Про боротьбу з корупцією».

2. Для усунення колізій правових норм та унеможливлення підміни понять, що на сьогоднішній день має місце в чинному законодавстві України, вбачається необхідним уніфікувати використання категорій «посадова особа» та «службова особа» при застосуванні адміністративної та кримінальної відповідальності.

3. У статті 2 Закону України «Про боротьбу з корупцією», не пояснюючи, які ж особи «уповноважені на виконання функцій держави», законодавець лише перераховує суб'єктів адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення: державні службовці; Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри; народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських,

селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад; посадові особи місцевого самоврядування; військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань (крім військовослужбовців строкової служби). Таким чином відбувається ототожнення цих двох понять, з чим не можна погодитися, так як поняття «особи, уповноважені на виконання функцій держави» є значно ширшим і охоплює всіх осіб, які в той чи інший спосіб представляють інтереси держави, включаючи службовців державних органів, підприємств, установ та організацій. Тому, враховуючи особливості адміністративно-правового статусу посадових осіб державних органів, установ та державних підприємств, вбачається за доцільне віднести їх до категорії державних службовців і визнати суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення. Тим більше, що такий підхід вже застосований до керівників міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання ними інформації про вчинення підлеглим корупційного діяння або порушення спеціальних обмежень, і закріплений в ст. 10 Закону України «Про боротьбу з корупцією».

4. Доцільно доповнити Закон України «Про боротьбу з корупцією» положенням про відповідальність юридичних осіб. Це повинно стосуватися тих випадків, коли керівництво юридичної особи вдається до корупційних дій з метою отримання державного замовлення на виконання робіт чи надання певних послуг. Зважаючи на наявність у Законі України «Про боротьбу з корупцією» спеціальних обмежень щодо державних службовців, а саме: пункту «г» частини 1 статті 5 (сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України «Про закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти») наголошуємо на необхідності вирішення на державному рівні питання про створення єдиного державного банку даних про юридичних осіб, які були «замішані в корупційних скандалах», для використання цієї інформації під час здійснення відповідних перевірок перед проведенням таких тендерів у майбутньому. Занесення фірми до вказаного реєстру позбавляє юридичну особу

права участі в тендерах на закупівлю товарів, робіт чи послуг за державні кошти протягом певного часу.

Оскільки до повноважень посадових осіб входить і управління відповідною організаційною структурою, то при призначенні адміністративного покарання на практиці необхідно проводити розмежування відповідальності посадової особи і відповідальності юридичної особи. Беручи до уваги причину протиправних наслідків і причинно-наслідковий зв'язок, посадова особа повинна нести адміністративну відповідальність за дії юридичної особи лише у тому випадку, коли протиправні наслідки безпосередньо спричинені її неналежним виконанням або невиконанням службових повноважень.

Потребує вирішення на державному рівні також питання щодо створення єдиного державного банку даних про осіб, які були засуджені або притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, для використання цієї інформації під час проведення відповідних перевірок кандидатів на посади державних службовців та при висуванні співробітників на керівні посади.

5. Не викликає сумнівів, що норми кримінального та адміністративно-деліктного законодавства мають загальний характер, оскільки в механізмі правового регулювання суспільних відносин вони виконують роль правових санкцій за порушення врегульованих правом відносин. Обґрунтовано доцільність вживання терміна «корупційні делікти», під якими розуміють протиправні дії суб'єктів владних повноважень, що вчиняються з метою незаконного отримання будь-яких благ у корисливих цілях.

6. Підставою адміністративної відповідальності за корупційні діяння посадових осіб органів місцевого самоврядування, як правило, є вчинення особою специфічного виду правопорушення - корупційного. Особливою підставою адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення є юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією.

7. Як показує аналіз статистичних даних, реагування органів місцевого самоврядування на судові рішення про притягнення посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» відбувається, зазвичай, у вигляді протокольних попереджень, а в деяких випадках ці факти зовсім не розглядаються на сесіях рад, через що виникає потреба в удосконаленні норм, що регулюють дострокове припинення повноважень посадових осіб, шляхом внесення доповнень до ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» такого змісту: «Повноваження сільського, селищного, міського голови достроково припиняються, якщо він протягом календарного року повторно (вдруге) був притягнутий до адміністративної відповідальності за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією»;

8. Запропоновано статтю 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» доповнити ч. 4 такого змісту: «Приводами до порушення і розслідування справи про корупційні діяння можуть бути:

- заяви свідків, потерпілих, інших громадян;
- повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів;
- сигнали в пресі та інших засобах масової інформації;
- повідомлення профспілкових та інших громадських організацій, товариських судів;
- безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою посадовою особою».

9. Запропоновано збільшити до 1 року термін давності вчинення корупційних діянь, за які порушник може бути притягнутий до адміністративної відповідальності, шляхом внесення відповідних змін до ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

10. Запропоновано закріпити в ч. 5 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» положення про обов'язковість присутності особи при розгляді

справи про вчинення корупційного діяння, що дасть змогу, при наявності для цього підстав, призупиняти строки розгляду адміністративної справи.

11. Враховуючи, що питання правового статусу суб'єктів боротьби з корупцією в частині визначення компетенції відповідних підрозділів стосовно складання протоколів про корупційні правопорушення є надзвичайно важливим і актуальним, необхідно під час прийняття відомчих нормативно-правових актів чітко визначати підрозділи та категорії їх працівників, яким надано повноваження складати протоколи про корупційні правопорушення. Вказані нормативно-правові акти (чи акт) мають бути видані без обмежувального грифа, повинні пройти у встановленому порядку реєстрацію в Міністерстві юстиції України і бути доступними широкому загалу, оскільки безпосередньо стосуються прав та свобод людини і громадянина.

На наш погляд особливу увагу слід приділити питанню визначення кола посадових осіб (працівників) відповідних підрозділів, що ведуть боротьбу з корупцією, які наділені повноваженнями складати протоколи про вчинення корупційних діянь. Зважаючи на те, що корупційні правопорушення вирізняються підвищеною суспільною небезпекою і їх виявлення та припинення може вимагати проведення комплексних заходів, здійснення яких вимагає скоординованої діяльності, то доцільно визначити, що такими особами повинні бути досвідчені працівники або заступники керівників відділів (відділень) відповідних підрозділів. Надані їм повноваження повинні в обов'язковому порядку бути зафіксованими в переліку обов'язків, що відображається в посадовій інструкції.

12. Необхідно внести зміни до Закону України «Про боротьбу з корупцією», щодо обов'язкового звільнення особи з посади або іншого усунення від виконання нею функцій держави за вчинення корупційних діянь, якщо вони не містять складу злочину. Єдиним видом адміністративного стягнення, що застосовується до осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень є штраф. Поряд з пропонованими варіантами встановлення фіксованих розмірів штрафів у гривнях чи взяття за основу розміру мінімальної заробітної плати чи соціальної

пільги, більша частина респондентів висловила за застосування кратного підходу, в якому за основу береться сума заподіяних збитків. Нами пропонується також застосовувати до осіб винних у вчиненні корупційних правопорушень дискваліфікацію, яка позбавляє винну особу можливості надалі займати посади в органах державної влади і управління.

## Додаток А

Результати розгляду судами України адміністративних справ про вчинені корупційні правопорушення в період з 2003 по 2007 роки

Рік	Направлено до суду	Прийнято рішень	у тому числі				
			оштрафовано	закрито	з них		
					в зв'язку з відсутністю події і складу правопорушення	за малозначністю вчиненого правопорушення	в зв'язку з перебігом строку давності
2003	4918	4381	3091	1237	420	695	106
2004	4411	3951	3028	887	355	433	94
2005	6111	5260	3888	1284	669	471	144
2006	5862	5223	4155	1011	549	337	124
2007	5995	5490	4551	874	473	259	141
2008	6224	5732	4745	923	584	189	149

## Додаток Б

Зведені результати опитування 138 працівників УБОЗ МВС України у Житомирській, Миколаївській, Луганській, Львівській та Чернівецькій областях

№ п/п	Запитання	Варіанти відповідей	Результати опитування
1.	Яке із запропонованих визначень є найбільш точним у характеристиці поняття «корупція»?	А) діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;	59,4 % (82)
		Б) протиправне використання особою, що уповноважена на виконання функцій держави, або прирівняною до неї особою, влади, її авторитету, повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання будь-яких благ (переваг, пільг, привілеїв) матеріального і (або) нематеріального характеру як для себе, так і для інших осіб, а також неправомірне надання фізичним чи юридичним особам будь-яких переваг;	26,1 % (36)



		В) соціокультурне явище, що полягає у руйнуванні влади, при якому державні (муніципальні) службовці й інші особи, уповноважені на виконання державних функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади у корисливих цілях для особистого збагачення або в групових інтересах.	14,5 % (20)
2.	Що, на Вашу думку, варто доповнити до поняття корупції?	А) опис неправомірних діянь	39,3 % (42)
		Б) незаконне отримання будь-чого	20,6 % (22)
		В) корисливий характер	21,5 % (23)
3.	Які з перерахованих підстав адміністративної відповідальності за корупційні діяння є зайвими?	А) чи містить діяння склад корупційного правопорушення, передбаченого Законом	0 % (0)
		Б) чи особа є винною в його вчиненні	0 % (0)
		В) чи належить вона до суб'єктів даного правопорушення	0 % (0)
		Г) чи не містить правопорушення ознак злочину	100 % (138)
4.	Які із проблем Ви вважаєте першочерговими при притягненні посадової особи	А) з'ясування обставин справи;	100 % (138)
		Б) прийняття рішення по справі;	32,6 % (45)

	до адміністративної відповідальності?	В) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.	67,4 % (93)
5.	Чи доцільно здійснити повну (часткову) декриміналізацію (чи деадміністративізацію) норм, які передбачають відповідальність за корупційні діяння? (відзначити)	А) декриміналізацію	0 % (0)
		Так	0 % (0)
		Ні	20,3 % (28)
		Б) деадміністративізацію	0 % (0)
		Так	0 % (0)
		Ні	79,7% (110)
6.	Які, серед запропонованих адміністративних стягнень є найбільш ефективними у боротьбі з корупцією?	А) штраф	100 % (138)
		Б) заборона займати відповідні посади в державних органах протягом певного часу	37,4 % (120)
		В) заборона балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи протягом певного часу	11,2 % (12)
		Г) звільнення з роботи	12,1 % (13)
		Д) дискваліфікація	19,6 % (21)
7.	Який розмір адміністративного штрафу буде найбільш доцільним при його призначенні особі, яка вчинила корупційні діяння?	А) кратний розміру завданої шкоди (отриманої вигоди);	64,5 % (57)
		Б) кратний розміру мінімальної заробітної плати;	40,2 % (45)
		В) кратний розміру прожиткового мінімуму,	29,9 % (11)

		встановленого Верховною Радою України на день прийняття рішення по справі;	
		Г) кратний розміру прожиткового мінімуму, встановленого Верховною Радою України на момент скоєння правопорушення.	11,2 % (25)
8.	Чи доцільно запровадити адміністративну відповідальність юридичних осіб за корупційні діяння	А) Так;	87 % (120)
		Б) Ні;	13 % (18)
		В) Інше	0 % (0)
9.	Чи варто розширювати перелік суб'єктів наділених правом притягати до адміністративної відповідальності осіб, винних у скоєнні корупційних діянь?	А) Так;	0 % (0)
		Б) Ні;	100 % (138)
		В) Інше	0 % (0)

*Примітка:* результати опитування у процентному відношенні сумарно можуть не збігатись із абсолютним показником 100 %, в зв'язку з наведенням респондентами кількох варіантів відповідей, або залишення питання без відповіді.

## Додаток В

Зведені результати опитування 207 працівників ДСБЕЗ МВС України у Житомирській, Миколаївській, Луганській, Львівській та Чернівецькій областях

№ п/п	Запитання	Варіанти відповідей	Результати опитування
1.	Яке із запропонованих визначень є найбільш точним у характеристиці поняття «корупція»?	А) діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;	58 % (120)
		Б) протиправне використання особою, що уповноважена на виконання функцій держави, або прирівняною до неї особою, влади, її авторитету, повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання будь-яких благ (переваг, пільг, привілеїв) матеріального і (або) нематеріального характеру як для себе, так і для інших осіб, а також неправомірне надання фізичним чи юридичним особам будь-яких переваг;	26,1 % (54)

		В) соціокультурне явище, що полягає у руйнуванні влади, при якому державні (муніципальні) службовці й інші особи, уповноважені на виконання державних функцій, використовують своє службове становище, статус і авторитет займаної посади у корисливих цілях для особистого збагачення або в групових інтересах.	15,9 % (33)
2.	Що, на Вашу думку, варто доповнити до поняття корупції?	А) опис неправомірних діянь	7,3 % (15)
		Б) незаконне отримання будь-чого	56,5 % (117)
		В) корисливий характер	36,2 % (75)
3.	Які з перерахованих підстав адміністративної відповідальності за корупційні діяння є зайвими?	А) чи містить діяння склад корупційного правопорушення, передбаченого Законом	0 % (0)
		Б) чи особа є винною в його вчиненні	0 % (0)
		В) чи належить вона до суб'єктів даного правопорушення	0 % (0)
		Г) чи не містить правопорушення ознак злочину	100 % (207)
4.	Які із проблем Ви вважаєте першочерговими при притягненні посадової особи	А) з'ясування обставин справи;	100 % (207)
		Б) прийняття рішення по справі;	36,7 % (76)

	до адміністративної відповідальності?	В) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення.	63,3 % (131)
5.	Чи доцільно здійснити повну (часткову) декриміналізацію (чи деадміністративізацію) норм, які передбачають відповідальність за корупційні діяння? (відзначити)	А) декриміналізацію	0 % (0)
		Так	0 % (0)
		Ні	24,6 % (51)
		Б) деадміністративізацію	0 % (0)
		Так	0 % (0)
		Ні	75,4% (156)
6.	Які, серед запропонованих адміністративних стягнень є найбільш ефективними у боротьбі з корупцією?	А) штраф	100 % (207)
		Б) заборона займати відповідні посади в державних органах протягом певного часу	85,5 % (177)
		В) заборона балотуватися у депутати або на виборні посади в державні органи протягом певного часу	53,1 % (110)
		Г) звільнення з роботи	93,2 % (193)
		Д) дискваліфікація	51,2 % (106)
7.	Який розмір адміністративного штрафу буде найбільш доцільним при його призначенні особі,	А) кратний розміру завданої шкоди;	43,9 % (91)
		Б) кратний розміру мінімальної заробітної плати;	32,3 % (67)

	яка вчинила корупційні діяння?	В) кратний розміру прожиткового мінімуму, встановленого Верховною Радою України на день прийняття рішення по справі;	4,8 % (10)
		Г) кратний розміру прожиткового мінімуму, встановленого Верховною Радою України на момент скоєння правопорушення.	18,8 % (39)
8.	Чи доцільно запровадити адміністративну відповідальність юридичних осіб за корупційні діяння	А) Так;	87,9 % (182)
		Б) Ні;	12,1 % (25)
		В) Інше	0 % (0)
9.	Чи варто розширювати перелік суб'єктів наділених правом притягати до адміністративної відповідальності осіб, винних у скоєнні корупційних діянь?	А) Так;	0 % (0)
		Б) Ні;	100 % (207)
		В) Інше	0 % (0)

*Примітка:* результати опитування у процентному відношенні сумарно можуть не збігатись із абсолютним показником 100 %, в зв'язку з наведенням респондентами кількох варіантів відповідей, або залишення питання без відповіді.

## Додаток Г

Структура правопорушень корупційного характеру, адміністративні протоколи щодо яких направлено до суду, за видами посадових осіб в Україні в 1997 - 2002 рр. (у % до загальної кількості)

Види посадових осіб		Роки					В серед.	
		1997	1998	1999	2000	2001		2002
Всього		100	100	100	100	100	100	
Державні службовці (всього)		83,2	77,0	75,4	66,4	65,4	66,1	72,2
посад Категорії	1 - 2 категорія	1,8	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1	0,5
	3 - 4 категорія	4,3	2,0	1,5	2,0	2,9	2,8	2,6
	5 - 7 категорії	77,1	74,4	73,8	64,3	62,4	63,2	69,2
Народні депутати України		0	0	0	0	0	0	0
Народні депутати Автономної Республіки Крим		0	0	0	0	0	0	0
Народні депутати обласної ради		0	0,1	0	0	0	0	0
Депутати районної ради		0,2	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Депутати міської ради		0,1	0,2	0,9	0,4	0,6	0,5	0,4
Селищної ради		0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,6	0,5
Сільської ради		1,3	2,5	1,9	2,0	1,4	1,3	1,7
Голови місцевої ради		2,0	8,7	10,5	14,9	14,8	15,9	11,1
Військові посадові особи		8,5	6,4	6,5	10,0	9,7	10,4	8,6
Працівники ОВС		4,4	3,9	3,4	5,3	7,2	4,8	4,8





Системи освіти	0,6	1,8	1,2	0,7	1,0	0,9	1,0
Системи охорони здоров'я	0,2	1,1	1,1	1,0	1,2	1,1	1,0
Агропромислового комплексу	3,5	3,9	4,9	4,8	4,7	3,1	4,2
Паливно-енергетичного комплексу	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,08	0,16
Транспорту	0,08	0,2	0,5	0,6	0,3	0,4	0,3

*Примітка:* результати таблиці у процентному відношенні сумарно можуть не збігатись із абсолютним показником 100 %, в зв'язку з зазначенням у статистичній картці (Форма № 1-КОР) декількох позицій стосовно відомостей, що характеризують суб'єкта вчиненого корупційного правопорушення, наприклад: особа будучи державним службовцем може являтися також службовою особою органів місцевого самоврядування, райдержадміністрації та ін.

## Додаток Е

Основні показники боротьби з корупцією та окремі відомості щодо участі правоохоронних органів у виявленні корупційних правопорушень (адміністративні протоколи щодо яких направлено до суду)

Роки	Направлено до суду	з них виявлено				
		органами прокуратури	органами військової прокуратури	МВС	СБУ	податкової міліції ДПА
2001	7064	1933	268	3789	1041	33
2002	6285	1720	237	2686	1592	50
2003	4918	1125	338	1823	1433	197
2004	4411	1006	248	1460	1528	167
2005	6111	1254	308	2519	1831	199
2006	5862	1365	320	2092	1733	352
2007	5995	1366	301	2128	1778	421
2008	6224	1548	297	2200	1829	350
В середньому		1414	289	2337	1595	221

## Додаток Є

Основні показники боротьби з корупцією та окремі відомості щодо участі галузевих служб органів внутрішніх справ у виявленні корупційних правопорушень (адміністративні протоколи щодо яких направлено до суду)

Роки	Направлено до суду	з них виявлено							
		БОЗ	ДСБЕЗ	КР	ВБ	АСМ	ДАІ	БНОН	СУ
2004	1460	421	811	8	106	20	75	0	14
2005	2519	824	1417	14	164	35	50	0	7
2006	2092	846	1038	5	164	15	14	0	7
2007	2128	785	1200	6	96	12	14	1	11
2008	2200	766	1229	6	155	8	18	1	10
В середньому		728	1139	8	137	18	34	-	10

**ЗАТВЕРДЖУЮ**Ректор Львівського державного  
університету внутрішніх справ  
доктор юридичних наук, професор,  
генерал-лейтенант міліції**В.Л.Ортинський**  
серпня 2009 року**АКТ**

м. Львів 02.09.09

№ 16

Про впровадження результатів  
дисертаційного дослідження  
викладача кафедри  
адміністративного права та  
адміністративного процесу  
Йосифовича Д.І. у навчальний процес

**ПІДСТАВА:** наказ ректора Львівського державного університету  
внутрішніх справ № 76 від 19.03.2007 р.

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження  
позитивного досвіду роботи у складі:

голови: першого проректора з навчальної і методичної роботи,  
доктора юридичних наук, професора Грищука В.К.;

секретаря: підполковника міліції, начальника відділу організації  
наукової роботи, кандидата юридичних наук  
Авраменка О.В.;

членів комісії: підполковника міліції, проректора з наукової роботи,  
кандидата юридичних наук, доцента Маріна О.К.;

полковника міліції, начальника факультету кримінальної  
міліції, кандидата технічних наук, доцента Фірмана В.М.;

полковника міліції, професора кафедри кримінального  
процесу та криміналістики, доктора біологічних наук,  
професора Сибірної Р.І.;

полковника міліції, начальника кафедри теорії та історії  
держави і права, кандидата юридичних наук, доцента  
Гарасиміва Т.З.;

майора міліції, начальника кафедри кримінального процесу  
та криміналістики, кандидата юридичних наук Благуті Р.І.;

підполковника міліції, начальника навчально-методичного  
центру Строцького Р.С.

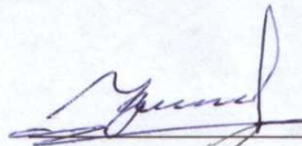
у присутності: завідувача кафедри адміністративного права та  
адміністративного процесу, кандидата юридичних наук,  
доцента Коваліва М.В.;

професора кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, доктора юридичних наук, професора Остапенко О.І.;  
викладача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Йосифовича Д.І.

Комісія відповідно до наказу по університету № 76 від 19.03.2007 р. розглянула та узагальнила результати дисертаційного дослідження викладача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, майора міліції Йосифовича Данила Ігоровича „Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння”. На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані на розгляд матеріали заслуговують на схвалення та запровадження для використання у навчальному процесі, зокрема при викладанні навчальних дисциплін: “Основи управління ОВС” - тема № 7 “Контроль та облік в органах внутрішніх справ”, тема № 8 “Роль та місце керівника в управлінні органами внутрішніх справ”; “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ” - тема № 3 “Організаційно-правові основи державної служби в ОВС. Забезпечення законності в діяльності ОВС”; “Професійна психологічна підготовка та особиста безпека працівників ОВС” - тема № 1 “Зміст та сутність психологічної підготовки фахівців ОВС”.

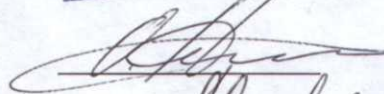
На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані на розгляд матеріали заслуговують на схвалення та запровадження для використання у навчальному процесі, зокрема при викладанні навчального курсу „Основи управління ОВС”, “Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ”, “Професійна психологічна підготовка та особиста безпека працівників ОВС”, а також для здійснення подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Голова комісії




В.К.Гришук

секретар комісії

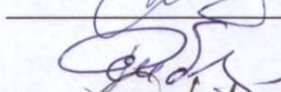


О.В. Авраменко

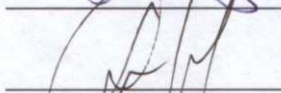
члени комісії:



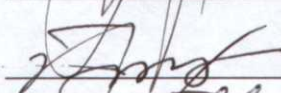
О.К.Марін



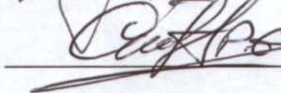
В.М.Фірман




Р.І.Сибірна



Т.З.Гарасимів



Р.І.Благута



Р.Є.Строцький

“Затверджую”

Проректор з наукової роботи  
Львівського державного  
університету внутрішніх справ  
кандидат юридичних наук,  
доцент, підполковник міліції

“4”  Марін О.К.  
2009 р.

“Затверджую”

Начальник ВКЗ та ОП УБОЗ  
ГУМВС України у Львівській  
області  
майор міліції

“04”  Таргоній Р.А.  
2009 р. №18

### АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження викладача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Йосифовича Данила Ігоровича „Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння”

Комісія Львівського державного університету внутрішніх справ у складі: начальника навчально-методичного центру, підполковника міліції Строцького Р.Є., начальника відділу організації наукової роботи, к.ю.н., підполковника міліції Авраменка О.В., завідувача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу, к.ю.н., доцента Коваліва М.В. та комісія УБОЗ ГУМВС України у Львівській області в складі: начальника ВКЗ та ОП УБОЗ ГУМВС України у Львівській області майора міліції Таргонія Р.А., старшого оперуповноваженого в ОВС УБОЗ ГУМВС України у Львівській області майора міліції Хомика А.І., оперуповноваженого в ОВС УБОЗ ГУМВС України у Львівській області підполковника міліції Шачнева А.В. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження викладача кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Йосифовича Данила Ігоровича „Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння” були використані в діяльності підрозділу УБОЗ ГУМВС України у Львівській області, а саме:

- при підготовці методичних рекомендацій щодо покращення роботи працівників оперативних підрозділів міліції по боротьбі з організованою злочинністю, зокрема відділу боротьби з корупцією, з питань підвищення рівня їх професійної підготовки;
- при проведенні службових занять в системі службової підготовки з працівниками УБОЗ ГУМВС України у Львівській області.

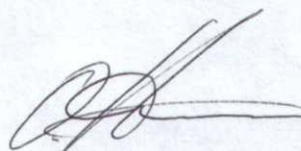
Члени комісії:

Начальник навчально-методичного центру ЛьвДУВС,  
підполковник міліції



Р.Є. Строцький

Начальник відділу організації наукової роботи ЛьвДУВС,  
кандидат юридичних наук,  
підполковник міліції



О.В. Авраменко

Завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу ЛьвДУВС,  
кандидат юридичних наук, доцент



М.В. Ковалів

Начальник ВКЗ та ОП УБОЗ ГУМВС України у Львівській області  
майор міліції



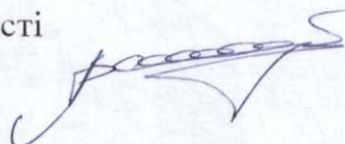
Р.А. Таргоній

Старший оперуповноважений в ОВС УБОЗ ГУМВС України у Львівській області  
майор міліції



А.І. Хомик

Оперуповноважений в ОВС УБОЗ ГУМВС України у Львівській області  
підполковник міліції



А.В. Шачнев



**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Бачинин В.А. Энциклопедия философии и социологии права. – СПб.: Издательство Р.Асланова «Юридический центр Пресс», 2006. – 1093 с.
2. Іваненко О. Визначення поняття, сутності та видів соціальної відповідальності: актуальні проблеми / О. Іваненко // Право України. – 2006. – № 1. – С. 60-64.
3. Липинский Д.А. Проблемы юридической ответственности / Д.А. Липинский; [под. ред. Р.Л.Хачатурова]. – СПб.: Юрид. центр Прес, 2003. – 385 с.
4. Хомич В.М. Социальная ответственность и право / В.М Хомич // Право и демократия. – Минск, 1989. – № 2. – С.26-31.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голов. ред. Бусел В.Т.] – К.; Ірпінь: ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.
6. Агапонов А.К. Власть и ответственность (региональный аспект) / Агапонов Александр Клементьевич. - Ростов-н/Д, Феникс, - 2002. – 356 с.
7. Самощенко И.С. Ответственность по советскому законодательству / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. – М., Юрид. лит, 1971. – 240 с.
8. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: підруч. [для студ. вищ. навч. закл. ] / М.С. Кельман, О.Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2006. – 477с.
9. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций / Алексеев С.С. – Т.1. – Свердловск, 1972. – 395 с.
10. Общая теория права и государства: Учебник / [Под ред. В.В. Лазарева]. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
11. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / [За ред. В.В. Копейчикова]. – К.: Юрінком Інтер. – 1997. – 317 с.
12. Теория государства и права: Курс лекций / [Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько]. – М.: Юрист, 2001. – 776 с.

13. Кінаш Я. Трансформація юридичної відповідальності як один із інструментів побудови демократичного суспільства / Я. Кінаш // Право України. – 2006. – № 8. – С. 106-110.
14. Теория государства и права: Учебник для юрид. вузов и ф-тов / [Под ред. В.М. Корельського и В.Д. Перевалова]. – М.: Издательская группа ИНФРА-М НОРМА, 1997. – 558 с.
15. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник / Скакун О.Ф. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 702 с.
16. Теория государства и права: Учебник для вузов / [Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 693 с.
17. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / [Под ред. М.Н. Марченко]. Том 2. Теория права. – М.: „Зерцало”, 2000. – 611 с.
18. Сурилов А.В. Теория государства и права / А.В. Сурилов – К.: Одесса, 1989. – 438 с.
19. Плахотный А.Ф. Проблемы социальной ответственности / А.Ф. Плахотный – Х., 1981. – 191 с.
20. Марчук В.М. Основні поняття та категорії права : [Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В.М. Марчук, Л.В. Ніколаєва. – К.: Істина, 2001. – 144 с.
21. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку [Монографія] / Лук'янець Дмитро Миколайович. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
22. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р., № 30, стаття 141.
23. Матіос А. Зміст та сутність адміністративної відповідальності / А. Матіос // Право України. – 2006. – № 2. – С. 9-11.

24. Венедиктов В.С. Юридична відповідальність працівників ОВС України [Монографія] / Венедиктов Валентин Семенович. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 269 с.
25. Назаров Б.Л. О юридическом аспекте позитивной социальной ответственности / Б.Л. Назаров // Советское государство и право, 1981. – №10 – С.29-38.
26. Котюк І.І. Основи публічного права України / І.І. Котюк. – К.: 1998. – С. 160 с.
27. Советское административное право / [Под ред. В.И. Поповой и М.С. Студеникиной]. – М.: Юрид. лит. 1988. – 319 с.
28. Битяк Ю.П., Зуй В.В. Адміністративне право України: Конспект лекцій / Ю.П. Битяк., В.В. Зуй – Х.,1996. – 158 с.
29. Россинский Б.В. Административная ответственность: [курс лекций] / Б.В. Россинский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2009. – 512с.
30. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: [Навчальний посібник] / С.Т. Гончарук. – К., 1995. – 80 с.
31. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР: Процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с.
32. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: [Підручник] / В.К. Колпаков. О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
33. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник / [За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка] —К.: ГАН, 2005. – 232 с.
34. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР / И.А. Галаган. — Воронеж: Юридическая литература, 1970. – 252 с.
35. Суценок В.Д. Поняття адміністративної відповідальності // Матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Проблеми систематизації

- законодавства України про адміністративні правопорушення», Сімферополь-Ялта, 7-8 грудня 2006 року. – С. 51-57.
36. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. – 3-тє вид., перероб. і доп. – Одеса: Юридична література, 2006. – 488 с.
37. Коваль Л.В. Адміністративне право: [Курс лекцій для студентів юридичних вузів та факультетів] / Л.В. Коваль – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
38. Остапенко О.І. Суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення: [Навчальний посібник] / О.І. Остапенко – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. – 213с.
39. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – ст. 490.
40. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / [За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. - К.: Каннон. – А.С.К. – 2001. – 1104 с.
41. Кодекс Украины об административных правонарушениях (научно-практический комментарий). – Х.: ООО «Одиссей», 2000. – 1008 с.
42. Янюк Н. Співвідношення понять „посадова особа” та „службова особа” в адміністративному праві / Н. Янюк // Право України. – 2001. – № 12. – С. 117-119.
43. Старцев О. Питання вдосконалення інституту адміністративної відповідальності посадових осіб органів виконавчої влади України / О. Старцев // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 10. – С. 59-63.
44. Ващенко С.В., Поліщук В.Г. Адміністративна відповідальність: Навчальний посібник / С.В. Ващенко, В.Г. Поліщук. – Запоріжжя: Юридичний ін-т МВС України, 2001. – 142 с.
45. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник [Укладачі: Городиський М.І., Гуменюк В.А., Джагупов Г.В., Комзюк А.Т., Лисач

- Ю.Г., Салманова О.Ю., Синьов О.В., Тищенко М.М.] за заг. ред. канд. юрид. наук, доц. А.Т. Комзюка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 78 с.
46. Мельник М.І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: [Монографія] / Микола Іванович Мельник – К.: Атіка, 2001. – 304 с.
47. Словник іншомовних слів / [Уклад.: С.М. Морозов, Л.М. Шкарапута]. – К.: Наук. думка, 2000.– (Словники України). – 680 с.
48. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко... В.С. Ковальський (кер) та ін. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
49. Юридичні терміни. Тлумачний словник / [В.Г. Гончаренко, П.П. Андрушко, Т.П. Базова та ін]; за ред. В.Г. Гончаренка. – К.: Либідь, 2003. – 320 с.
50. Мельник М.І. Корупція – корозія влади ( соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). [Монографія] / Микола Іванович Мельник – К.: Юридична думка, 2004. – 400 с.
51. Йосифович Д.І. Історичні аспекти боротьби з корупцією (на прикладі Конституції Гетьмана Пилипа Орлика 1710 р.) / Д.І. Йосифович // Науковий вісник НАВС України. – № 3. – 2004. – С. 286-291.
52. Мілер Вільям, Гределанд Осе, Кошечкіна Тетяна. Звичаєва корупція? Громадяни та уряди у посткомуністичній Європі / [Пер. з англійської]. – К.: «К.І.С.», 2004. – 328 с.
53. Політична корупція перехідної доби / [Пер. з англійської] / За ред. С. Коткіна та А. Шайо. – К.: «К.І.С.», 2004. – XX, 440 с.
54. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 34. – ст.266.
55. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07 червня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175.
56. Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец: 12.00.07 –

- адміністративне право і процес: фінансове право: інформаційне право / О.В. Терещук / Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2000. – 20 с.
57. Словник української мови / [Ред.кол. І.К. Білодід та ін.]. – Т.6. – К., 1976. – 723 с.
58. Юридичний словник-довідник / [За ред. Ю.С. Шемшученко]. – К.: Феміда, 1996. – 696 с.
59. Коваль Л.В. Відповідальність за адміністративні правопорушення / Л.В. Коваль. – К.: Вища школа, 1975. – 163 с.
60. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 серп. 2007 р.: – (відповідає офіц. текстові). – К.: Вид. Паливода А.В., 2007. – 208 с.
61. Советское административное право / [Под ред. В. Манохина]. – М., 1977. – 544 с.
62. Адміністративне право: Навч. пос. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.
63. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: [Монографія] / Валерій Констянтинович Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
64. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія: соціально-правовий феномен і проблеми розвитку: [Монографія] / Олексій Іванович Остапенко. – Львів., Львівський інститут внутрішніх справ при Українській академії внутрішніх справ, 1995. – 312 с.
65. Матіос А.В. Адміністративна відповідальність посадових осіб / А.В. Матіос. – К.: Знання, 2007. – 223 с.
66. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : [навч. посіб] / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – Бібліогр.: с. 247-254. – 256 с.
67. Гладун З.С. Адміністративне право України: Навч. посібник / З.С. Гладун. – Тернопіль: Карт-бланш, 2004. – 579 с.

68. Коваль Л.В. Адміністративне право України. Курс лекцій / Л.В. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
69. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК. – 1999. – 353 с.
70. Труханович Л.В. Административное право России (конспект лекций) / Л.В. Труханович. – М.: Приор. – 1999. – 128 с.
71. Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право: Учебник. – Москва. – Юристъ. – 1999. – 319 с.
72. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних порушень / О.І. Остапенко. – Львів, Львівський інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ, 2000. – 173 с.
73. Малейн Н.С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность / Н.С. Малейн. – Москва. – Юридическая литература, – 1985. – 192 с.
74. Адміністративне право України: [Посіб. для підготов. до іспитів] / Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук О.В., Шкарупа В.К. – К.: Вид. Паливода А.В., 2001. – 194 с. – (Б-чка студента). – Бібліогр.: с. 190-194.
75. Про підприємництво: Закон України від 07.02.1991 № 698-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР від 02.04.1991 – 1991 р., № 14, стор. 168.
76. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV Відомості Верховної Ради України, 2006, № 31, ст. 268.
77. Россинский Б.В. Административная ответственность юридических лиц. - Режим доступа: <http://www.bpi.ru/comment.asp?ob=9161.htm>
78. Иванов Л. Административная ответственность юридических лиц // Закон. – 1998. – № 9. – С. 88-91.
79. Адміністративне право України: Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
80. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 27.01.1999 № ETS173 // Відомості Верховної Ради України від 15.12.2006 – 2006 р., № 50, стор. 1583, стаття 497.

81. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 04.11.1999 // Відомості Верховної Ради України від 22.04.2005 – 2005 р., № 16, стор. 722, стаття 266.
82. Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики // Указ Президента України від 01.02.2008р. № 80/2008. – Офіційний вісник Президента України від 21.02.2008. – 2008 р., № 5, стор. 12, стаття 184.
83. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [Підручник. – 3-є вид.] / В.К. Колпаков – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
84. Відомості про територіальний устрій України. - Режим доступу: <http://www.cppr.info/?w=r&i=&d=803.htm>
85. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.
86. Муніципальне право України: Підручник / В.Ф. Погорілко, О.Ф.Фрицький, М.О. Баймуратов та ін.; За ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
87. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – ст. 190.
88. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – ст. 290.
89. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: [Монографія] / Лук'янець Дмитро Миколайович. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367с.
90. Інформація Дніпропетровської обласної державної адміністрації. - Режим доступу: <http://www.adm.dp.ua/OBLADM/Obldp.nsf/CA3E31.htm>
91. Лазор О.Д. Основи місцевого самоврядування: Навчальний посібник. 3-тє видання доповнене і перероблене. – Київ: Центр навчальної літератури, 2003. – 432 с.



92. Біленчук П.Д., Кравченко В.В., Підмогильний М.В. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право). Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2000. – 304 с.
93. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29-33.
94. Угрюмова Г. Загальна характеристика дисциплінарної відповідальності і дисциплінарного проступку за українським трудовим правом / Г. Угрюмова // Право України. – 2005. – № 5. – С. 78-81.
95. Котюк І.І. Основи теорії держави і права / Котюк І.І. – К., 1998. – 128 с.
96. Павловский Р.С. Советское административное право / Р.С. Павловский. – К., 1986. – 416 с.
97. Про виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» за 12 місяців 2003 року / Статистичний звіт Департаменту інформаційних технологій МВС України.
98. Про виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» за 12 місяців 2004 року / Статистичний звіт Департаменту інформаційних технологій МВС України.
99. Про виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» за 12 місяців 2005 року / Статистичний звіт Департаменту інформаційних технологій МВС України.
100. Про виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» за 12 місяців 2006 року / Статистичний звіт Департаменту інформаційних технологій МВС України.
101. Про виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» за 12 місяців 2007 року / Статистичний звіт Департаменту інформаційних технологій МВС України.
102. Про виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією» за 12 місяців 2008 року / Статистичний звіт Департаменту інформаційних технологій МВС України.

103. Чепелюк В. Корупція та хабарництво: проблеми співвідношення понять / В. Чепелюк // Право України. – 2004. – № 10. – С. 110-114.
104. Навроцький В.О. Кримінально-правова кваліфікація. Конспект лекцій зі спеціального курсу. // Життя і право. – 2004. – № 11. – 78 с.
105. Грянка Г.В., Матвійчук В.К., Нікітін Ю.В. Адміністративне право України: Практикум. – К.: «Азимут-Україна», 2004. – 144 с.
106. До реального терміну притягується лише кожен двадцятий хабарник // «Моменти» №12(28)/2008 додаток до громадсько-правового тижневика «Іменем закону». - № 52(5646)/2008. – С.5.
107. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 // Відповідальність за адміністративні правопорушення / авт.-упоряд.: Е.Ф. Демський, О.С. Демський. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 416 с.
108. Про судову практику у справах про хабарництво: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 5 // Юридичний вісник України. – 2002. – № 28. – С. 21.
109. Йосифович Д.І. Співставлення адміністративної та кримінальної відповідальності за корупційні діяння / Д.І. Йосифович // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 8 (152). – С. 43-46.
110. Багрій-Шахматов Л. В. Організована злочинність та корупція / Л.В. Багрій-Шахматов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. – № 2. – С. 3-5.
111. Гуров А.И. Профессиональная преступность: прошлое и современность / Гуров А. И. // Юридическая литература. – Москва, 1990. – 304 с.
112. Долгова А.И. Определение коррупции и законодательство о борьбе с ней / А.И. Долгова // Коррупция и борьба с ней. / под ред. В.В. Астанина. – Москва, Российская криминологическая ассоциация, 2000. – 320 с.

113. Биленчук П.Д., Еркенов С.Е., Кофанов А.В. Транснациональная преступность: состояние и трансформация / Биленчук П.Д., Еркенов С. Е., Кофанов А. В. – К.: Атика, 1999. – 272 с.
114. Ортинський В.Л. Соціально небезпечна система: нелегальна економіка – організована злочинність – корупція (закономірності функціонування) // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: Збірник / [Гол. ред. В.Л. Ортинський]. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України. Вип. 3. – 2003. – 520 с.
115. Попов В.И. Противодействие организованной преступности, коррупции, терроризму в России и за рубежом / В.И. Попов – М.: Изд-во СГУ, 2007. – 581 с.
116. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію // [Упоряд.: Камлик М. І. та ін.]. – К.: Школяр, 1999. – 479 с.
117. Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки: Указ Президента України від 24 квітня 1998 року № 367/98 // Офіційний вісник України – 1998. – №17. – Ст.14
118. Ярмыш Н.Н. Теоретические проблемы причинно-следственной связи в уголовном праве (философско-правовой анализ): [Монография] / Наталья Николаевна Ярмыш. – Харьков: Право, 2003. – 512 с.
119. Коваленко Є.Г. Кримінальний процес України: Навч. посіб. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 576 с.
120. Цивільний процес України: академічний курс: [підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.]; [за ред. С.Я. Фурси]. – К.: Видавець Фурса С.Я.: КНТ, 2009. – 848 с. – Серія «Процесуальні науки».
121. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К.: Атика, 2005. – 352 с.
122. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: [підручник для вищих навч. закл.] / Бандурка О.М., Тищенко М.М. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.

123. Адміністративне право України: [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
124. Зименко А.В. Проведення у справах про порушення митних правил (адміністративно-правове та адміністративно-процесуальне дослідження): [Монографія] / Алла Володимирівна Зименко – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 184 с.
125. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: [Навчальний посібник] / В.Г. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2003. – 367 с.
126. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 336 с.
127. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарлупа В.К. Адміністративне право України: Навчальний посібник. – К.: Вид. Паливода А.В., 2003. – 212 с.
128. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Коваль Л. В. – К.: Вища школа, 1979. – 229 с.
129. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: [Навчально-методичний посібник] / Ківалов С.В., Біла Л.Р. – Видання друге, перероб. і допов. – Одеса: Юридична література, 2002. – 311 с.
130. Беленчук І.А. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К.: Видавництво А.С.К., 2004. – 176 с. (Економіка. Фінанси. Право).
131. Столбовий В.М. Адміністративне право України: Посібник для підготовки до іспитів. – К.: КНТ, 2009. – 150 с. (Серія «Студент ХХІ століття»)
132. Тимошенко И.В. Административная ответственность. Учебное пособие – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2004. – 288 с.
133. Административное право России: [Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция»] / Под. ред. П.И. Кононова, В.Я. Кикотя, И.Ш. Килясханова. – 3-е изд. Переработ. и дополн. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 559 с.

134. Россинский Б.В. Административная ответственность: Курс лекций. – М.: Норма, 2004. – 448 с.
135. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Аверьянов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
136. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: Монографія / Кузьменко Оксана Володимирівна – НАВСУ, Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика, Атлас, 2004. – 232 с.
137. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 10 черв. 2009 р.: – (відповідає офіц. текстові). – К.: Вид. Паливода А.В., 2009. – 248 с. – (Кодекси України).
138. Йосифович Д.І. Органи, уповноважені розглядати справи про корупційні діяння, скоєні посадовими особами органів місцевого самоврядування / Д.І. Йосифович // Митна справа. 2008. – № 4(58), частина 2 липень-серпень. – С.28-31.
139. Зварич на колених разыгрывал клоунаду // Сегодня. Среда, 24 декабря 2008. – С. 6.
140. Про деякі заходи щодо запобігання корупції в судах та правоохоронних органах: Указ Президента України від 11 квітня 2008 року № 328/2008 // Офіційний вісник Президента України від 17.04.2008. – 2008 р. – № 12. – стор. 96. – Ст. 498.
141. Підсумковий звіт Канадсько-українського проекту сприяння доброчесності. - Режим доступу: <http://www.aj.org.ua/lang-ua/menu-20/>
142. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року „Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів”: Указ Президента України від 8 квітня 2008 року № 311/2008 // Урядовий кур’єр від 17.04.2008 – № 72.
143. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Укр. Енцикл., 1998 – Т.5: П-С. – 2003. – 736 с.

144. Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: Навч. посіб. – К.: Прецедент, 2006. – 176 с.
145. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк – Х.: Право, 2000. – 520 с.
146. А.С. Васильєв Административное право Украины (общая часть): Учебное пособие. – Х.: «Одиссей», 2003. – 288 с.
147. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2003. – 256 с.
148. Коваль Л.В. Адміністративне право: Курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів. К., 1996. – 208 с.
149. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – Одеса: Юридична література, 2003. – 896 с.
150. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: [Монографія] / Іван Лук'янович Бородін – К.: Алерта, 2007. – 184 с.
151. Миколенко О.І. Момент порушення справи про адміністративний проступок / О.І. Миколенко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 63-64.
152. Адміністративне право України: [Посіб. для підготов. до іспитів]. – К.: Вид. Паливода А.В., 2001. – 194 с. – (Б-ка студента).- Бібліогр.: с. 190-194.
153. Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах: Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України від 23. 03. 2009 року № 124/936/139/199/250 // Офіційний вісник України від 07.08.2009 – 2009 р., № 57, стор. 149, стаття 2009.

154. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / [За ред. О.В. Кузьменко]. – К.: Атіка, 2008. – 416 с.
155. Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах та підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються: Наказ МВС України від 14.04.2004 р. № 400 // Офіційний вісник України від 28.05.2004 – 2004 р., № 19, стор. 341, стаття 1366.
156. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України від 22.02.2001 р. № 185 // Офіційний вісник України від 13.04.2001 – 2001 р., № 13, стор. 322, стаття 582.
157. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 278 с.
158. Мельник М.І., Редька А.І., Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар Закону України «Про боротьбу з корупцією» / За ред. М.І. Мельника. – К.: Атіка, 2003. – 320 с.
159. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 року // Відомості Верховної Ради України від 12.07.2002 – 2002 р., № 27, стаття 180.
160. Червякова О. Боротьба з корупцією: проблеми та шляхи їх вирішення / О. Червякова // Прокуратура. Людина. Держава. – 2004. – № 9. – С. 41.
161. Россинский Б.В. Административные правонарушения: Энциклопедический словарь. – М.: Издательство Норма, 2003. – 448 с.
162. Колпаков В.К., Гордеев В.В. Докази та доказування в адміністративному судочинстві: монографія / В.К. Колпаков, В.В. Гордеев. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2009. – 128 с.
163. Баб'як А.В. Процесуальні строки в адміністративному процесі: процедурні та юрисдикційні провадження: Монографія. – Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2006. – 192 с.
164. Круглов В.А. Административно-деликтный процесс: учеб. Пособие / В.А.Круглов, Л.Л. Попов. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005. – 336 с.

165. Министерства и ведомства: Учебное пособие / Под ред. А.Н. Козырина и Е.К. Глушко. – М.: Норма, 2008. – 256 с.
166. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін]. – К.: Українська енциклопедія, 1998, Т.1. – 669 с.
167. Новий український тлумачний словник. Близько 20 000 слів і словосполучень /текст/. [укл. Н.Д.Кусайкіна, Ю.С.Цибульник]; За заг. ред. д-ра філолог. наук, проф. В.В. Дубічинського. – Харків: Книжковий клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2008. – 608 с.
168. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: [Навч. посібник.] / Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
169. Круглов О.М. Доказування у справах про адміністративні правопорушення посадових осіб: напрямки реформування // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції «Актуальні проблеми державотворення в умовах адміністративної реформи». – 2003. – С.28-31.
170. Комзюк А.Т. Інститут звільнення від адміністративної відповідальності / А.Т. Комзюк // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2000. - № 3. – С.170-174.
171. Миколенко О.І. Обставини, що виключають адміністративну відповідальність та звільняють від неї / О.І. Миколенко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 4. – С. 22.
172. Ключниченко А.П., Коваленко О.И., Штефан С.М. Теоретические вопросы ограничения административного проступка от преступления / Ключниченко А.П., Коваленко О.И., Штефан С.М. // Вопросы уголовного права и процесса в практике деятельности органов внутренних дел: Сб. науч. трудов. - К. 1979. – 100 с.
173. Дані Вищого адміністративного суду України // Львівський апеляційний адміністративний суд, вхідний № К-7164 від 24.02.2009 р.
174. Бахрах Д.Н. Административное право. Часть общая: Учебник. – М, Из-во БЕК, 1993. – 301с.



175. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 року // Відомості Верховної Ради України від 19.11.1996 – 1996 р., № 47, стаття 256.
176. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 року // Відомості Верховної Ради України від 31.12.1991 – 1991 р., № 53, стаття 793.
177. С. Щербак Виконавче провадження, як одна з правозахисних функцій держави // Право України. – 2001. – № 11. – С. 108-112.
178. Фіолевський Д.П., Лобанцев С.Ю., Мезенцев Є.І. Державна виконавча служба України: Навчальний посібник / Під загальною редакцією Д.П. Фіолевського. – К.: Алерта, 2004. – 564 с.
179. Алімов Р.С. Аналітичний погляд на процедуру стягнення у вигляді адміністративного штрафу до осіб, які були притягнуті до адміністративної відповідальності / Р.С. Алімов // Проблеми взаємопорозуміння ОВС з населенням. – 2002. – С. 362.
180. Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36-37, ст.243.
181. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст.207.
182. Коломоєць Т.О. Ефективність адміністративних штрафів як критерій ступеня захисту прав і свобод людини в Україні / Т.О. Коломоєць // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2000. – № 3. – С.115-119.
183. Про профілактику правопорушень: Проект закону. - Режим доступу: <http://www.mvsinfo.gov.ua/official/lawprojects/html>
184. Про Концепцію діяльності центрів соціальних служб для молоді: Наказ Українського державного центру соціальних служб для молоді від 03.03.2000 р. № 24.
185. Ключниченко А.П. Производство по делам о мелком хулиганстве / Киевская высшая школа МВД СССР. – К., 1970. – 150 с.
186. Державна програма боротьби із злочинністю: Постанова ВРУ від 25.06.1993 року № 3325-ХІІ // Голос України від 30.07.1993 р.

187. Національна програма боротьби з корупцією: Указ Президента України від 10.04.1997 року № 319/97 // Офіційний вісник України – 1997. – № 15. – Ст.11
188. Комплексна програма профілактики злочинності на 2001-2005 роки: Указ Президента України від 25.12.00 р. № 1376 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 52. – Ст.2258.
189. Концепція Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006-2008 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.06 р. № 116-р // Офіційний вісник України. – 2006. – №29. – Ст.156.
190. Комплексна програма профілактики правопорушень на 2007-2009 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2006 р. № 1767 // Офіційний вісник України. – 2006 р. – № 51. – стор. 170. – Ст. 3418.
191. Андрєєва О.Б. Діяльність органів внутрішніх справ по профілактиці правопорушень в сучасних умовах.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец: 12.00.07- адміністративне право і процес: фінансове право: інформаційне право /О.Б. Андрєєва / Університет внутрішніх справ. – Х., 1999. – 17 с.
192. Мельник М. І. Фактори корупції в Україні / М.І. Мельник // Право України. – 2002. – № 5. – С. 12 – 17.
193. Стратегії боротьби з корупцією // Український регіональний вісник. – № 14. – 1 березня 2001 р. – С.13.
194. Остапенко О.І. Профілактика адміністративних правопорушень (адміністративно-правовий аспект) / О.І. Остапенко – Львів, 2001. – 155 с.
195. Мельник М. І. Суб'єкти та принципи протидії корупції. - Режим доступу: <http://www.mndc.naiu.kiev.ua/Gurnal/5.htm>
196. Законодавче забезпечення боротьби з організованою злочинністю і корупцією. Збірник нормативно-правових актів / [Упорядники: І.В. Сервецький, О.М. Юрченко]. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2000. – 268 с.

197. Про Державну службу боротьби з економічною злочинністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 р. № 510 // Офіційний вісник України. – 2001 р. – № 5. – Ст. 180.
198. Про додаткові заходи щодо виконання Закону України «Про боротьбу з корупцією»: Наказ МВС України від 14 березня 1996 р. № 160.
199. Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 04.12.1990 р. № 509-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР від 05.02.1991 – 1991 р., № 6, стор. 37.
200. Про створення в ДПА України підрозділів внутрішньої безпеки: Наказ ДПА України від 08 листопада 2000 р. № 590.
201. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 07.03.2002 р. // Голос України. – № 66. – 09.04.2002 р.
202. Про деякі питання організації діяльності Ради національної безпеки і оборони України: Указ Президента України від 08.02.2005 року № 208/2005 // Офіційний вісник України від 11.03.2005 – 2005 р. – № 8. – Ст. 434.
203. Виктор Король: Нужно, чтобы государство высказало свое мнение по поводу пленок Мельниченко. - Режим доступа: <http://www.razom.org.ua>
204. Особенности Национального бюро расследования. - Режим доступа: <http://www.UNIAN>
205. Національне бюро розслідувань: спроба №... // Львівська Газета від 01 березня 2005 року, № 38 (604). – С. 2
206. Турчинов: вопрос о создании НБР нужно решать в конституционной плоскости. - Режим доступа: <http://www.proUA>
207. Кухня влади // Український діловий тижневик „Контракти” від 28 березня 2005 року, № 13. – С. 6
208. Исполнение и надзор: «Два в одном» уже не работает! // Столичные новости. - 29 марта-04 апреля 2005. – № 11 (349). – С. 4
209. Пискун, Турчинов и Луценко хотят передать досудебное следствие Нацбюро расследований. - Режим доступа: <http://www.korrespondent.net>