

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ТЕГЕЩУК

Олександр Васильович

УДК 342.922.343.353

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

Спеціальність 12.00.07 – теорія управління; адміністративне
право і процес; фінансове право

АНТЮХОВЕРА І

**дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук**

Одеса -- 2000

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі державно-правових дисциплін Київського інституту внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України МВС України

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук
ПІТЕФАН СЕРГІЙ МИХАЙЛОВИЧ,
Національна академія Служби безпеки України,
доцент кафедри адміністративного та
міжнародного права

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор. Заслужений діяч науки і техніки України **ДОДІН Євген Васильович,** Одеська національна юридична академія, завідувач кафедри морського та митного права

кандидат юридичних наук **ЯРМАКІ Христовор Петрович,** Одеський інститут внутрішніх справ МВС України, начальник кафедри адміністративного права і адміністративної діяльності

Провідна установа

**Університет внутрішніх справ МВС України,
кафедра адміністративного права
та адміністративної діяльності органів
внутрішніх справ, м. Харків**

Захист відбудеться “__” _____ 2000 року о ____ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.01 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Піонерська, 2

Автореферат розісланий “__” _____ 2000 року

Вчений секретар

спеціалізованої вченої ради

МАНИШЕВА Г.І.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Побудова правової держави неможлива без подолання такого явища, як корупція, що вразила державні структури, кредитно-фінансову систему, стала небезпечним гальмом на шляху демократичних перетворень. Вона зводить нанівець результати державних програм, завдає шкоди національним інтересам держави. Її безпеці створює реальну загрозу конституційним правам та свободам людини.

Проблема подолання корупції, як свідчить історія, має свої давні джерела, традиції і фактично супроводжує державу з самого початку її виникнення.

Особливу небезпеку для суспільства становлять негативні прояви корупції серед посадових осіб і державних службовців з числа керівної ланки господарського комплексу, фінансово-банківської системи, чиновників високого рангу, уповноважених на прийняття рішень у питаннях розподілу бюджетних коштів, матеріальних ресурсів, а також приватизації об'єктів державної і комунальної власності.

За висновками переважної більшості фахівців МВС, СБУ, органів прокуратури і податкової міліції, Закон України від 05.10.95 "Про боротьбу з корупцією" з самого початку набуття ним чинності в силу своєї недосконалості не виправдав сподівань, що на нього покладалися, і не дав можливості правоохоронцям розкрити ефективний наслідок на злочинність.

За таких умов проблема боротьби з корупцією правовими засобами вимагає теоретичного осмислення, реальна практика потребує рекомендацій від науки та серйозного обґрунтування форм і методів попередження і боротьби з цим небезпечним явищем.

Українська держава з перших років свого існування вживала відповідних правових заходів щодо боротьби з корупцією.

Були створені спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України, Податкової міліції України, а також спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

Аналіз результатів діяльності правоохоронних органів дає підстави відзначити, що реалізація вимог керівництва держави щодо радикального покращення заходів по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю, а також виконання положень Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2000 роки і Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 роки сприяли активізації адміністративної діяльності органів внутрішніх справ

Так, за 1998 рік галузевими службами МВС і підрозділами ОВС на місцях складено 3828 протоколів про притягнення посадових осіб до відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, 3712 з них – направлено до суду. Всього по Україні органами, що ведуть боротьбу з корупцією, у 1999 р. складено 5751 адміністративних протоколи, направлено до суду — 5707.

Разом з тим, криміногенна ситуація в державі залишається загостреною. Поряд з широкомасштабними проявами організованої злочинності у сфері економіки та банківсько-фінансової системи чи не найголовнішим фактором, що сприяє криміналізації суспільства, залишається розповсюдження корупції у структурах влади і управління всіх рівнів, а також у правоохоронних, контролюючих та інших органах, уповноважених на виконання функцій держави.

Зокрема, застерігає той факт, що лише у 1999 р. відносно працівників органів внутрішніх справ було складено 179 адміністративних протоколів за скоєння корупційних правопорушень, відносно військових посадових осіб — 378.

Корупція серед посадових осіб правоохоронних органів особливо вражає громадськість, яка у зв'язку з цим виявляє недовіру, побоювання, небажання співробітничати з представниками влади. Все це спричиняє безкарність злочинів.

Серед правових заходів протидії корупції особливе місце займають адміністративно-правові. Як свідчить практика, до адміністративної відповідальності притягується значно більше осіб, ніж до кримінальної. Так, у 1999 р. було скоєно 18121 службових злочинів. З них: зловживання владою або посадовим становищем — 5790, хабарництво — 2326. Разом з тим, за корисливі зловживання (ст. 165 КК України) було направлено до суду лише 353 кримінальних справи відносно 410 осіб, а за одержання хабара — 194 кримінальних справи відносно 247 осіб.

Простота, оперативність і швидкість їх застосування правоохоронними органами, суворість адміністративних штрафів (від п'ятнадцяти до ста неоподаткованих мінімумів доходів громадян), можливість звільнення з роботи або інше усунення від виконання функцій держави осіб, що вчинили корупційні правопорушення, заборона їм протягом деякого часу займати посади в державних органах та їх апараті, балотуватися в депутати або на вибори державні посади – все це повинно було б зробити адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією більш ефективними в порівнянні з іншими (не треба такого складного процесу доказування, як в кримінальному процесі тощо).

Але практика, на жаль, свідчить про протилежне.

За 1999 рік судами накладено адміністративні стягнення лише на 32% осіб від загальної кількості матеріалів, які були направлені в суд. В інших випадках провадження у справах були закриті з різних причин.

Така ситуація значною мірою пов'язана з недосконалістю та неефективністю чинного законодавства з цих питань і, зокрема, Закону України "Про боротьбу з корупцією". У зв'язку з прийняттям цього Закону не були внесені відповідні зміни в Закони України "Про міліцію", "Про Службу безпеки України", "Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю", КпАП України тощо. На жаль, розроблений робочою групою Кабінету Міністрів України проект Кодексу України про адміністративні проступки хоча і містить нові норми, але багато проблем щодо корупційних правопорушень не вирішує.

Як наслідок – у правозастосовній діяльності правоохоронних органів мають місце суттєві зміни. У постанові "Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією" від 25.05.98 № 13 Пленум Верховного Суду України зазначив, що суди нерідко приймають до свого провадження не належним чином складені протоколи, зокрема ті, в яких не зазначено правовий статус особи та характер вчиненого нею діяння. Внаслідок цього до відповідальності притягуються особи, які не є суб'єктами корупційних правопорушень або вчинили діяння, що не належать до останніх.

Окремі суди призначають особам, які вчинили корупційні правопорушення, штрафи в меншому розмірі, ніж передбачено Законом. Мають місце випадки необґрунтованого звільнення винних від адміністративної відповідальності. Не завжди дотримуються строки розгляду справ. Судді не 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 складанні протоколів і надісланні їх на розгляд судів.

Ось чому комплексна теоретична розробка питань змісту та особливостей адміністративного законодавства України про боротьбу з корупцією на сучасному етапі та правозастосовної діяльності правоохоронних органів, формулювання на цій основі практичних рекомендацій щодо правового регулювання та вдосконалення цієї роботи, висунення пропозицій стосовно внесення змін і доповнень у відповідні нормативні акти є об'єктивно необхідними, своєчасними, корисними, а тому і особливо актуальними.

Загальні проблеми адміністративної відповідальності та процесуальної форми її реалізації в достатній мірі висвітлені в юридичній літературі, зокрема, у роботах Бандурки О.М., Бахраха Д.М., Битяка Ю.П.,

Бондаренка Г.П., Галагана І.О., Голосніченко І.П., Гуренкова О.І., Додина Є.В., Єропкина М.І., Зуй В.В., Ківалова С.В., Ключишніченко А.П., Ковали Л.В., Козлова Ю.М., Манохіна В.М., Мартянова І.В., Марчука В.М., Овсянка Д.М., Опришка В.Ф., Орзіха М.П., Пахомова І.М., Петухова П.А., Попова Л.Л., Рабіновича П.М., Салинської Н.Г., Сорокіна В.Д., Студенікіної М.С., Сурілова О.В., Тимченко І.А., Туманова Г.А., Цвіка М.В., Якуби О.М., Ярмачі Х.П. та інших авторів. За винятком Коментарю до Закону України "Про боротьбу з корупцією" (Мельник М.І., Омельченко Г.О., Хавронюк М.І.) і декількох статей (Голосніченко І.П., Терещук О.В., Штефан С.М.) юридичні наукові аспекти особливостей адміністративної відповідальності за корупцію та її процесуальні форми реалізації практично не досліджені, а окремі питання зазначеної проблеми мають фрагментарне відображення. Запропонована робота є першою спробою дисертаційного дослідження цієї проблеми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Концепція розвитку науки й освіти в Україні визначає пріоритетні напрямки наукових досліджень у галузі юридичних наук ззагалі та адміністративного права зокрема. Дисертаційне дослідження проводилося у безпосередньому зв'язку з програмою наукових досліджень, яку виконує Національна академія внутрішніх справ України, а також з плановою темою кафедри державно-правових дисциплін Київського інституту внутрішніх справ "Кримінально-правові та адміністративні засоби попередження організованої злочинності і корупції".

Пропонована дисертаційна робота виконана в рамках планів наукових досліджень МВС України (п. 4.10.5 Пріоритетних напрямків фундаментальних і прикладних досліджень навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 1995-2000 рр.) і Національної академії внутрішніх справ України. Крім того, цей напрямок дослідження пов'язаний з виконанням заходів щодо реалізації Комплексної цільової програми боротьби зі злочинністю на 1996-2005 рр.

Мета і задачі дисертаційного дослідження. Метою дисертаційного дослідження є комплексний науковий аналіз теоретичних і практичних проблем адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення і процесуальних форм її реалізації та розробка висновків і науково обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення чинного антикорупційного законодавства.

Відповідно до мети *об'єктом дисертаційного дослідження* є адміністративно-правові відносини, що виникають у сфері правозастосовної діяльності правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупційними правопорушеннями.

Предметом дисертаційного дослідження є норми матеріального адміністративного права, які передбачають адміністративну відповідальність за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, а також адміністративно-процесуальні норми, що регулюють зазначені вище відносини.

Визначена мета наукового дослідження зумовила постановку і вирішення таких завдань:

- розкрити природу, суть та зміст поняття корупції, форм її прояву і кваліфікаційні ознаки;
- визначити особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення;
- проаналізувати елементи складу адміністративних правопорушень — проявів корупції;
- розкрити особливості процесуальної форми реалізації адміністративної відповідальності за корупційні та інші правопорушення, пов'язані з корупцією;
- проаналізувати практичні проблеми боротьби з корупційними проявами, визначити шляхи їх вирішення та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства;
- досягнуті результати дослідження впровадити в навчальний процес вищих навчальних закладів МВС України, методичні вказівки щодо офіційного документування фактів корупційних правопорушень — в практику діяльності правоохоронних органів.

Методологічну основу дисертаційного дослідження становить діалектичний метод пізнання суспільних явищ і процесів. Як загальнонаукові в дисертації використані структурно-функціональний метод і метод системного підходу. До використаних у роботі спеціально-наукових методів належать логіко-нормативний, порівняльно-правовий, історико-юридичний та інші методи.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в Україні монографічним дослідженням, яке присвячене комплексній розробці теоретичних та практичних проблем адміністративно-правової відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, що пов'язані з корупцією, а також процесуальних форм реалізації цієї відповідальності. До цього часу в українській юридичній науці не було проведено системного і цілісного аналізу сучасних нормативно-правових актів, які регулюють питання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

При написанні роботи автор спирався на праці вчених-юристів України, Росії та інших держав з питань адміністративного права і процесу, кримінального, цивільно-процесуального права, зокрема: Авер'янова В.Б.,

Алексеева С.С., Альохіна А.П., Анджієвського В.С., Бахраха Д.М., Битяка Ю.П., Бондаренка Г.П., Бурчака Ф.Г., Веремесника І.І., Галаган І.О., Голосніченка І.П., Гуренкова О.І., Додіна Є.В., Дюрягіна І.Я., Єрошкіна М.І., Звй В.В., Ківалова С.В., Ключишніченка А.П., Ковалів Л.В., Козлова Ю.М., Коренева А.П., Котторгіна С.І., Лазарева Б.М., Малкова В.П., Манохіна В.М., Мартянова І.В., Марчука В.М., Масленікова М.Я., Овсянка Д.М., Петухова П.А., Попова Л.Л., Пушкарів Є.Г., Рабінювська П.М., Саввіна М.Я., Салищевой Н.Г., Селіванова А.О., Серьогіна А.В., Светлова О.Я., Сорокіна В.Д., Студенікіної М.С., Сурілова О.В., Тимченко І.А., Туманова Г.А., Шергіна А.П., Штефана М.Й., Юсупова В.А., Якуби О.М. та багатьох інших.

Нормативно-інформаційними джерелами дослідження є: Конституція України, КпАП України, КК України, ЦПК України, Закони України “Про боротьбу з корупцією”, “Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю”, “Про міліцію”, “Про Службу безпеки України”, “Про прокуратуру”, антикорупційні законодавства зарубіжних країн, міжнародно-правові документи, інші закони і підзаконні правові акти, постанова Пленуму Верховного Суду України.

Фактологічна база дослідження ґрунтується на статистичних і практичних матеріалах органів МВС України, Податкової міліції, Служби безпеки України, прокуратури, судових органів, нормативно-правових актах правоохоронних органів, що ведуть боротьбу з корупцією.

У дисертаційному дослідженні викладаються концептуальні положення щодо вдосконалення національного антикорупційного законодавства з урахуванням практичних проблем застосування адміністративної відповідальності за корупційні діяння в Україні та зарубіжних країнах.

Аналіз антикорупційного законодавства України та відповідних законодавств зарубіжних країн, практики їх застосування, юридичної літератури з проблем дослідження дав можливість сформулювати наукові висновки, положення та пропозиції, в яких відбивається наукова повизна дисертаційного дослідження, а саме:

- авторське теоретичне визначення корупції, яке суттєво відрізняється від законодавчого, проте об’єктивно відбиває процеси, що здійснюються у суспільстві;
- визначення поняття корупційного правопорушення (делікту) як підстави для виникнення адміністративно-правової відповідальності (у ретроспективному розумінні), аналіз особливостей його складу та визначення критеріїв класифікації корупційних діянь як адміністративних правопорушень;

- висновок про те, що корупція сама по собі не є криміналом з правової точки зору;
- положення про те, що карність (кримінальна, адміністративна, дисциплінарна і цивільно-правова) настає лише за різні форми прояву корупції, тобто за корупційні діяння та інші пов'язані з корупцією діяння;
- висновок про місце адміністративної відповідальності за корупційні діяння у системі адміністративної діяльності для визначення її складових елементів, а також для розробки наукової бази при подальшому її застосуванні (прийняття єдиного нормативного акта, який визначить би поняття, підстави, санкції, що можуть застосовуватися до кола суб'єктів, на яких поширюється такого характеру відповідальність);
- висновок щодо комплексного і системного характеру кваліфікованих ознак адміністративної відповідальності за корупційні діяння як особливо характерної та специфічної адміністративно-правової відповідальності;
- комплексний аналіз об'єктивних і суб'єктивних ознак проявів корупційних діянь і на цій підставі пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства;
- висновок щодо розширення кола суб'єктів, які можуть нести адміністративну відповідальність за корупційні діяння;
- системний і комплексний аналіз адміністративно-процесуальної форми адміністративної відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, і на цій підставі пропозиції стосовно методики складання протоколів, інших адміністративно-процесуальних документів, упорядкування процесуальних строків тощо.

Зазначені наукові положення є теоретичною основою вирішеної в дисертації наукової задачі.

Практичне значення одержаних результатів. Реалізуючи мету дисертаційного дослідження, автор отримав результати, які характеризують наукову новизну та практичне значення роботи. Зазначені висновки доводять, що дане дисертаційне дослідження є самостійним науковим пошуком у теорії адміністративного права. Це дає змогу кваліфікувати зроблені дисертантом висновки та пропозиції як реальний внесок у теорію адміністративного права і процесу, відмежувати їх від тих, які формувалися раніше іншими вченими, як деякі аспекти проблеми, що є предметом даного дослідження.

Положення та висновки, які містяться в роботі, можуть бути використані як вихідні рекомендації для вдосконалення антикорупційного законодавства.

Матеріал, який міститься в дисертації, її висновки можуть бути впроваджені у процес викладання курсів “Адміністративне право України”, “Адміністративна відповідальність”.

Матеріали дисертаційного дослідження можуть бути використані в правозастосовній діяльності правоохоронних органів, які ведуть боротьбу з корупцією.

Апробація результатів дисертації. Теоретичні та практичні висновки і положення, які містяться у дисертаційному дослідженні, неодноразово розглядалися на засіданнях кафедри державно-правових дисциплін Київського інституту внутрішніх справ при НАВС України.

Теоретичні висновки та окремі положення, що сформульовані в дисертації, доповідалися й обговорювалися на науково-практичних конференціях — “Боротьба з контрабандою: проблеми та шляхи їх вирішення” (Київ, 1998 р.); “Правовий статус особи: проблеми та перспективи” (Київ, 1998 р.); “Суд в Україні: боротьба з корупцією, організованою злочинністю і захист прав людини” (Київ, 1999 р.); “Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні” (Київ, 1999 р.); “Проблеми наукового обґрунтування діяльності органів внутрішніх справ України” (Київ, 2000 р.).

Крім того, матеріали дисертаційного дослідження використовувалися у навчальному процесі Київського інституту внутрішніх справ при складанні робочих програм, методичних рекомендацій, на лекціях з курсів “Адміністративне право України” та “Адміністративна відповідальність”.

Публікації. Основні результати дисертації опубліковані в чотирьох самостійних статтях у наукових фахових журналах.

Структура та обсяг дисертації. Відповідно до мети та завдань дисертаційного дослідження структура роботи включає: вступ, два розділи, які містять сім підрозділів, висновки, список використаних джерел. Загальний обсяг роботи 152 сторінки. Наводяться 12 таблиць, які займають обсяг 5 сторінок. Список використаних джерел займає обсяг 25 сторінок і нараховує 193 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЇ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, аналізується стан наукової розробки проблеми, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначаються об'єкт і предмет, мета і основні завдання дисертаційної роботи, характеризуються методологічна основа, науково-теоретична, нормативно-інформаційна та фактологічна бази дослідження. Також тут аналізується наукова новизна отриманих результатів, формулюються висновки і положення, до яких дійшов дисертант у процесі дослідження, обґрунтовується теоретичне і

практичне значення отриманих результатів, зазначається особистий внесок здобувача, наводяться дані щодо апробації результатів дослідження.

У першому розділі **“Сутність корупції та її кваліфікаційні ознаки”** автор досліджує юридичне поняття корупції, форми її прояву, особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення і процесуальної форми її реалізації, об’єктивні і суб’єктивні ознаки корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією.

У підрозділі 1.1. **“Поняття корупції, форми її прояву, особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення і процесуальної форми її реалізації”** дисертант розглядає корупцію як явище у двох аспектах, а саме: як протизаконні діяння осіб, які уповноважені на виконання функцій держави, спрямовані на особисте збагачення, та як стійкий зв’язок представників владно-управлінських структур зі злочинним середовищем і сприяння йому у проведенні протиправної діяльності за рахунок використання наданих державою повноважень.

Аналізуючи сутність корупції як явища у вітчизняному законодавстві в порівнянні з відповідними визначеннями цього поняття у міжнародних документах і в законодавствах зарубіжних країн, автор на підставі цього робить висновок, що у правовому відношенні корупція становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за своєю суттю, ~~корупційних~~ діянь та інших правопорушень (кримінальних, адміністративних, цивільно-правових, дисциплінарних), а також порушень етики, поведінки осіб, які уповноважені на виконання функцій держави, пов’язаних із вчиненням цих діянь.

На підставі цього аналізу сформульовано авторське визначення корупції, як *діяльність особи, уповноваженої на виконання державних функцій чи прирівняної до неї особи, спрямована на протиправне використання наданих їй повноважень або свого посадового становища та пов’язаних з ними можливостей для незаконного одержання від фізичних і юридичних осіб матеріальних благ, послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру (запродиство), а також підкуп зазначених осіб фізичними і юридичними особами.*

На підставі аналізу Закону України “Про боротьбу з корупцією”, КпАП України, юридичної літератури здобувач формулює поняття, визначає підстави й особливості адміністративної відповідальності за прояви корупції, передбачені зазначеним Законом, розмежовує адміністративну і кримінальну відповідальність за прояви корупції.

Дисертант зперше в юридичній літературі розкриває особливості адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

На думку автора, такими є:

а) особлива підстава: юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією;

б) особливості самого юридичного складу корупційних правопорушень, чітко виражені родовий (державний порядок і встановлений порядок управління) і безпосередній (нормальна діяльність осіб, які виконують функції держави) об'єкти посягання: формальний склад зазначених правопорушень, спеціальний суб'єкт (вперше — депутати всіх рівнів); вина тільки у формі прямого умислу;

в) стійкі жорсткі санкції (штраф: від 15 до 100 неоподатковуваних доходів громадян);

г) існування поряд з адміністративною відповідальністю дисциплінарної (звільнення з посади або інше усунення від виконання функцій держави), а також інших правових заборон (заборона балотування у депутати або на виборні посади протягом п'яти років, заборона займати посаду в державному апараті протягом трьох років).

На думку автора, адміністративно-процесуальна форма реалізації адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення має такі особливості:

а) законодавча невизначеність кола посадових осіб, які мають право складати адміністративні протоколи. Застосування терміну “відповідні підрозділи” в ст. 4 Закону України “Про боротьбу з корупцією”, на думку автора, є не зовсім вдалим. Якщо в системі МВС України протоколи складають представники як мінімум десяти служб, то в СБ України — тільки спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю територіальних органів та органів військової контррозвідки;

б) судовий розгляд адміністративних справ;

в) на відміну від інших органів (посадових осіб), які розглядають справи, суд розглядає не тільки протокол, але і матеріали перевірки;

г) порівняно короткий термін адміністративного провадження: протокол надсилається у триденний строк з моменту його складення, розглядається у п'ятиденний строк з моменту його надходження, постанова суду надсилається у відповідний державний орган у триденний строк.

У підрозділі 1.2. “Об'єктивні ознаки корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією” дисертант виділяє та аналізує ознаки адміністративного правопорушення. На думку автора, ними є: суспільна шкідливість, протиправність, винність і караність. Саме з цих позицій у дисертації аналізується об'єктивна сторона корупційних правопорушень. Особлива увага приділена висвітленню елементів об'єктивної сторони корупційних діянь (пп. а, б ст. 1 Закону) з метою

розмежування зазначених юридичних складів діянь зі складами злочинів, передбачених ст. ст. 165, 166, 168, 191² КК України.

Аналізуючи об'єктивні ознаки інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, автор робить висновок, що обмеження, які стосуються кола осіб, уповноважених на виконання функцій держави (ч. 1 ст. 5 Закону), розповсюджуються і на військовослужбовців (крім строкової служби), хоча відповідні закони, що регулюють правове положення, зокрема співробітників правоохоронних органів, встановлюють більш вузьке коло обмежень у порівнянні з наведеним.

Автор обґрунтовує визначення поняття “підставна особа”, якою, на його думку, слід вважати юридичного (офіційного) керівника підприємницької структури, що працює в інтересах особи, уповноваженої на виконання функцій держави, одержує частину прибутку (заробітну плату), але в юридичних відносинах з нею (довірителем) не знаходиться.

Висвітлюючи зміст поняття “підприємницька діяльність”, здобувач приходить до висновку, що за її здійснення адміністративна відповідальність за п. б ч. 1 ст. 5 Закону настає тільки в тих випадках, коли ця підприємницька діяльність офіційно зареєстрована. В усіх інших випадках за це діяння може настати кримінальна відповідальність за ст. ст. 148³, 164 КК України.

Автор критично підходить до аналізу змісту ст. 11 Закону, яка передбачає адміністративну відповідальність за умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією працівника правоохоронного органу, зокрема, до терміну “несвоєчасне складання протоколу”. КпАП України не містить норму права аналогічно ст. 97 КПК України. Тому формально протокол може бути складений протягом двох місяців з моменту виявлення правопорушення, або одержання інформації про нього. Зважаючи на те, що більше 62% всіх надісланих до суду справ не розглядається у зв'язку із закінченням строку давності (ст. 38 КпАП України), дисертант вважає за доцільне встановити місячний строк для складання протоколу. При цьому здобувач наголошує, що за весь час існування Закону України “Про боротьбу з корупцією” жодна особа за ст. 11 до адміністративної відповідальності не притягувалася.

Підрозділ 1.3. “Суб'єктивні ознаки корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією” присвячений аналізу змісту суб'єктивної сторони корупційних правопорушень. На основі аналізу Конституції України, інших законодавчих актів і юридичної літератури з теорії держави та права здобувач дає визначення поняття “функція держави”, яке необхідне для з'ясування змісту законодавчого терміну “особа, уповноважена на виконання функцій держави”. Під функціями держави, на думку дисертанта, слід розуміти внутрішні і зовнішні напрямки діяльності

органів всіх гілок влади по здійсненню завдань, передбачених Конституцією України в економічній, політичній і гуманітарній сферах.

Визначаючи коло суб'єктів, що можуть нести адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення, автор звертає увагу на недосконалість Закону, яким, крім ст. 2 “Суб'єкти корупційних дійх ...”, передбачено коло спеціальних суб'єктів, а у ст. 3 “Межі дії Закону” — військовослужбовців та інших осіб, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів, або спеціальних положень про дисципліну. Щодо останніх у дисертації наводиться їх перелік.

Аналізуючи зміст понять “державний службовець”, “посадова особа” (в розумінні ст. 2 Закону України “Про державну службу” і ст. 164 КК України), автор вважає, що коло суб'єктів, які повинні нести адміністративну відповідальність за акти корупції, слід розширити за рахунок віднесення до нього таких категорій працівників: посадових осіб державних організацій, які не мають статусу державного службовця, але одержують грошове забезпечення з бюджетної системи України, помічників народних депутатів України, а також інших виборних осіб, які займають відповідальне становище; осіб, вибраних в органи місцевого самоврядування; осіб, які в установленому законом порядку постійно або тимчасово виконують державні функції на громадських засадах; керівників державних навчальних закладів та їх структурних підрозділів; фізичних і юридичних осіб, які здійснюють підкуп осіб, уповноважених на виконання державних функцій та прирівняних до них осіб.

Крім того, здобувач обґрунтовує необхідність встановлення адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення не тільки для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а й для фізичних осіб, у тому числі керівників комерційних структур за підкуп перших.

Аналіз діяльності правоохоронних органів, що ведуть боротьбу з корупцією дає можливість прийти до висновку, що найбільша “поширеність” корупційних правопорушень має місце серед державних службовців V-VII категорій (96%). Що ж до державних службовців I-II категорій, то у 1999 р. жодного з них до адміністративної відповідальності притягнуто не було.

Аналіз практики з притягнення депутатів до адміністративної відповідальності дозволяє зробити висновок, що найбільше “корупціонерів” виявлено на районному, міському, селищному і сільському рівнях. У 1999 р. не було складено жодного адміністративного протоколу відносно депутатів Верховної Ради України і Верховної Ради Автономної республіки Крим. Таким чином, чим вище рівень депутатів, тим вищий “ступінь” їх захищеності перед Законом.

Із суб'єктивної сторони, корупційні правопорушення можуть бути скоєні тільки умисно. Необережна вина, на думку автора, виключає адміністративну відповідальність.

У другому розділі роботи “Проведення у справах про корупційні дії та інші правопорушення, пов'язані з корупцією” розкривається зміст адміністративно-процесуальної форми реалізації адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення.

У підрозділі 2.1. “Порушення адміністративного провадження” здобувач підкреслює, що порушення адміністративного провадження це початкова стадія, яка складається з двох етапів: порушення справи та адміністративного розслідування.

Аналізуючи підґрунтя до порушення адміністративної справи, автор приходить до висновку, що матеріальною підставою є юридичний склад корупційного правопорушення.

Багато уваги здобувач приділяє важливому процесуальному документу – протоколу про корупційні правопорушення, який юридично закріплює подію адміністративного правопорушення і є процесуальною підставою для розгляду справи по суті.

Дисертант аналізує вимоги, що ставляться до протоколу, і пропонує свою класифікацію. На думку автора, ці вимоги відносяться до змісту протоколу (його реквізити) і до його форми (юридичні та технічні).

Розглядаючи питання щодо органів (посадових осіб), які мають право складати протоколи, здобувач вважає доцільним наділити таким правом органи Антимонопольного комітету України, Державну податкову адміністрацію, Державну митну службу України тощо.

Здобувач наголошує на визначенні процесуального моменту порушення справи і вважає, що ним є момент складання протоколу або реєстрація інформації про скоєне корупційне правопорушення.

Автор проводить розмежування між поняттями “попередня перевірка обставин правопорушення” (аналіз первинної інформації, попередня кваліфікація скоєного діяння) і “адміністративне розслідування”, під яким розуміється процес збирання доказів у справі.

У дисертації аналізуються питання щодо визначення кола доказів, засобів їх отримання і фіксації, а також наводиться відповідна класифікація.

Підрозділ 2.2. “Розгляд справи по суті та винесення постанови” присвячений центральній стадії адміністративного провадження.

На думку дисертанта, стадія розгляду справи по суті та винесення постанови складається з трьох процедур (етапів): розгляду справи, винесення постанови, адміністративного розслідування (факультативне).

Аналізуючи відповідні норми КпАП України, що стосуються процесу розгляду справи, особливу увагу автор звертає на проблему участі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності (ст. 268 КпАП України) і критично підходить до судової практики, відповідно до якої мають місце непоодинокі випадки, коли в судах зі штучно створених порушником обставин (удавана хвороба, неявка до суду тощо) провадження у справі припиняється у зв'язку із закінченням строку давності (ст. 38 КпАП України).

У дисертації аналізується і піддається критиці практика застосування судами загальної юрисдикції адміністративних стягнень до осіб, що здійснили корупційні правопорушення, у відповідності з якою тільки у 32% випадках суд наклав на винних осіб адміністративні стягнення. Відносно 4497 осіб (68%) справи були закриті у зв'язку із закінченням строку давності притягнення до адміністративної відповідальності.

У дисертації розглядаються підстави для закриття справи, які, на думку автора, слід розширити в порівнянні зі ст. 284 КпАП України, а також аргументується доцільність передбачити в чинному законодавстві можливість призупиняти адміністративне провадження (невідоме місце перебування правопорушника, його тяжка хвороба тощо).

Автор звертає увагу на те, що від керівників органів влади і управління, як не передбачено ст. 10 Закону, жодної інформації про виявлені факти або ознаки корупційних діянь своїх підлеглих до органів, які ведуть боротьбу з корупцією, не надходило.

У зв'язку з цим дисертантом розроблені пропозиції щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, які направлені до Верховної Ради України.

У підрозділі 2.3. **“Оскарження і опротестування постанови”** аналізується ця факультативна стадія. Незважаючи на те, що лише невелика кількість справ розглядається в порядку контролю, сам факт існування такої можливості має велике превентивне значення щодо можливості винесення незаконних і необґрунтованих рішень.

Автор аналізує коло суб'єктів, які наділені правом перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, і дві форми оскарження постанови: адміністративну і судову. В дисертації наголошується, що скарги на постанови суддів відносяться до категорії спеціальних, оскільки є остаточними і оскарженню в порядку провадження у справах про адміністративні правопорушення не підлягають (ч. 2 ст. 287 КпАП України).

Здобувач детально аналізує це законодавче положення і вважає, що постанову суду (судді) можна оскаржити тільки з порядку судового нагляду (ст. 327 ЦПК України).

Щодо інституту адміністративного оскарження постанови суду в справі про корупційні правопорушення, юридично він існує (ст. 17 Закону), але практично не застосовується.

Підрозділ 2.4. “Виконавче провадження” присвячений заключній стадії адміністративного провадження.

Автор аналізує юридичні дії, що забезпечують виконання постанови (загальні дії – Глава 25 КпАП України і безпосередні юридичні дії – Глава 27 КпАП України), організаційні дії, а також добровільний і примусовий порядок виконання постанови про накладення штрафу. В дисертації аналізується правове положення і роль Державної виконавчої служби у примусовому виконанні постанови про накладення штрафу.

Дисертант відзначає як негативний той факт, 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 не враховується те, що КпАП України не передбачає застосування адміністративного стягнення нижче від найнижчої межі, передбаченою санкцією відповідної норми Закону, і штрафи накладаються у розмірах, набагато менших, ніж встановлено Законом.

Оскільки відповідно до чинного трудового законодавства питання про звільнення правопорушника з роботи або інше усунення його від виконання функцій держави вирішується в дисциплінарному порядку відповідним органом (керівником), суди не вправі вирішувати це питання. Але враховуючи, що значна кількість осіб, які притягуються до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, залишаються на займаних посадах (тільки в Закарпатській області у 1998 р. до відповідальності було притягнуто 208 державних службовців V-VII категорій, 54 з них залишились на тих же посадах), автором вноситься пропозиція щодо посилення контролю з боку суду за виконанням своєї постанови у відповідності зі ст. 305 КпАП України, оскільки посадова особа (виборний орган) у зв’язку з накладеним штрафом зобов’язана прийняти рішення про звільнення правопорушника з посади або інше усунення від виконання функцій держави.

У висновках підведені підсумки дисертаційної роботи, подані основні положення й результати проведеного наукового дослідження, узагальнені пропозиції щодо вдосконалення чинного антикорупційного законодавства. Зокрема, пропонується:

1. Уточнити законодавче визначення поняття “корупції”, закріпивши в адміністративному праві її кваліфікаційні ознаки. На думку автора, ними є:

- діяння фізичних та юридичних осіб, що спрямовані на підкуп осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави;
 - діяння осіб, які уповноважені на виконання функцій держави, спрямовані на задоволення потреб осіб, що підкупувають, шляхом зловживання владою або службовими повноваженнями;
 - вимагання особами, які уповноважені на виконання функцій держави, за свої дії або бездіяльність на користь зацікавлених осіб незаконно матеріальної чи іншої винагороди;
 - посередництво у підкупі.
2. Розширити коло суб'єктів, що можуть нести адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення, за рахунок віднесення до нього деяких категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, що законом не передбачені, а також прирівняних до них осіб, фізичних осіб і представників юридичних осіб, що підкупувають представників влади.
 3. Визначити на відомчому рівні (МВС України, СБ України) коло посадових осіб, що мають право (обов'язок) складати адміністративні протоколи про корупційні правопорушення. Це дасть змогу здійснювати ефективний контроль за діяльністю цих осіб, а також практично реалізувати вимоги ст. 11 Закону України "Про боротьбу з корупцією".
 4. Впровадити в практику діяльності правоохоронних органів запропоновану автором методику розмежування корупційних адміністративних правопорушень зі злочинами, передбаченими ст. ст. 168, 191^а КК України за об'єктивними і суб'єктивними ознаками.
 5. Внести відповідні зміни в чинні законодавчі акти в зв'язку з прийняттям Закону України "Про боротьбу з корупцією", зокрема:
 - доповнити Закони України, що регулюють правове положення суб'єктів військової організації держави, нормою права у відповідності з якою обмеження щодо державних службовців та інших осіб, що виконують функції держави (ст. 5 Закону України "Про боротьбу з корупцією"), розповсюджуються також і на військовослужбовців;
 - наділити органи Податкової міліції правом складання адміністративних протоколів за фактами вчинення корупційних правопорушень;
 - закріпити в КпАП України можливість призупиняти адміністративне провадження в суді (у випадках хвороби правопорушника, коли його місцеперебування невідоме тощо)

6. Впровадити здобуті результати в навчальний процес навчальних закладів МВС України, практику діяльності органів внутрішніх справ.

Список опублікованих праць за темою дисертації:

1. Терещук О.В. Суб'єкти корупційних діянь згідно з законодавством України // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1999. — № 4. – С. 175-178.
2. Терещук О.В. Деякі проблеми розмежування адміністративної і кримінальної відповідальності за корупційні діяння // Вісник Університету внутрішніх справ. – Харків, 1999. — Вип. 8. – С. 72-76.
3. Терещук О.В. Щодо практики розгляду судами адміністративних справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2000. — № 1 (12). – С. 287-293.
4. Терещук О.В. Деякі проблеми виконавчого провадження у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник Університету внутрішніх справ. – Харків, 2000. — Вип. 10. – С. 28-35.

АНОТАЦІЯ

Терещук О.В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право. – Одеська національна юридична академія, м. Одеса, 2000 рік.

Дисертацію присвячено проблемам адміністративної відповідальності за корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, і адміністративно-процесуальній формі її реалізації.

Дисертація є першим в українській адміністративно-правовій літературі монографічним дослідженням сутності корупційних правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність, об'єктивних і суб'єктивних ознак корупційних правопорушень, особливостей адміністративної відповідальності та її процесуальної форми реалізації.

Сформульовано наукові висновки і пропозиції щодо удосконалення антикорупційного законодавства і практики його застосування правоохоронними органами.

Основні результати дослідження впроваджені в практику органів внутрішніх справ і враховані при підготовці відомчих нормативних актів, а також в проєкті Кодексу України "Про адміністративні проступки".

Ключові слова: корупція, корупційні правопорушення; корупційні діяння; інші правопорушення, пов'язані з корупцією; адміністративна відповідальність; адміністративно-процесуальна форма; адміністративне провадження.

АННОТАЦИИ

Терещук А.В. Административная ответственность за коррупционные правонарушения. — Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 — теория управления; административное право и процесс; финансовое право. — Одесская национальная юридическая академия, г. Одесса, 2000 г.

Диссертация посвящена проблемам административной ответственности за коррупционные деяния и другие правонарушения, связанные с коррупцией, и административно-процессуальной формой ее реализации.

Диссертация является первым в украинской административно-правовой литературе монографическим исследованием сущности коррупционных правонарушений, за которые наступает административная ответственность, объективных и субъективных признаков коррупционных правонарушений, особенностей административной ответственности и ее процессуальной формы реализации.

В диссертации анализируется сущность коррупции как социального и правового явлений. Анализ законодательства зарубежных государств, международных документов, действующего национального антикоррупционного законодательства позволил автору предложить собственную юридическую модель понятия «коррупция». В работе проанализированы квалификационные признаки коррупции, объективные и субъективные элементы юридических составов коррупционных правонарушений, что, в свою очередь, позволило автору разграничить административные коррупционные правонарушения со смежными составами преступлений.

В работе исследованы административно-процессуальные нормы, регулирующие порядок привлечения лиц к административной ответственности за коррупционные правонарушения и на этой основе обосновываются особенности административно-процессуальной формы реализации института административной ответственности за различные формы коррупции.

Сформулированы научные выводы и предложения по усовершенствованию антикоррупционного законодательства и практики его применения правоохранительными органами. В частности, предлагается авторская модель понятия «коррупция», как правового явления; обосновываются предложения относительно расширения круга субъектов коррупционных правонарушений и системы органов, ведущих борьбу с коррупцией.

Основные результаты исследования внедрены в практику органов внутренних дел. Автором разработаны методические рекомендации по официальному документированию фактов коррупционных правонарушений, которые учтены при подготовке ведомственных нормативных актов. Сформулированы предложения в проект Закона Украины «О внесении изменений и дополнений в Закон Украины «О борьбе с коррупцией» и в проект Кодекса Украины «Об административных проступках».

Полученные результаты внедрены в учебный процесс Киевского института внутренних дел при Национальной академии внутренних дел Украины при изложении учебных дисциплин «Административное право Украины» и «Административная ответственность».

Ключевые слова: коррупция; коррупционные правонарушения; коррупционные деяния; другие правонарушения, связанные с коррупцией; административная ответственность; административно-процессуальная форма; административное производство.

ANNOTATION

Tereshchuk A.V. Administrative responsibility for corrupt offences. — Manuscript.

The thesis on candidate degree of law science by speciality 12.00.07 - management theory; administrative law and procedure; financial law. Odessa National Law Academy, Odessa, 2000.

Problems of administrative responsibility for corruptive acts and for other offences, connected with corruption, and administrative and proceeding forms to carry it out are researched in the dissertation.

The essence of corrupt offences followed by administrative responsibility, objective and subjective signs of corrupt offences, the administrative responsibility peculiarities and the proceeding forms to carry it out are studied in the dissertation, which is the first monographic research in Ukrainian literature on administrative law.

Scientific conclusions and propositions concerning the reform of anticorrupt legislation and the way to put it into practice by law enforcement agencies are formulated.

Main researched results have been put into practice by internal affairs agencies and taken into account while making departments standard acts and in the project of Ukrainian Code "Over Administrative offences".

Key words: corruption; corrupt offences, corruptive acts; other offences, connected with corruption; administrative responsibility; administrative and proceeding form, administrative enforcement.