

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	4
РОЗДІЛ 1. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	6
Тема 1: Поняття юридичної відповідальності посадових осіб та її місце в системі юридичної відповідальності.....	7
Тема 2: Особливості юридичної відповідальності посадових осіб....	23
Тема 3: Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності.....	32
РОЗДІЛ 2. ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДЕЛІКТІВ	39
Тема 4: Поняття «публічна служба», «деравий політичний діяч» та їх співвідношення.....	40
Тема 5: Передумови виникнення корупційних правопорушень ...	52
Тема 6: Функції і повноваження державних політичних діячів: поняття та співвідношення.....	61
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕЯКИХ КАТЕГОРІЙ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	73
Тема 7: Адміністративні проступки.....	74
Тема 8: Врахування особливостей посад державних політичних діячів при притягненні їх до юридичної відповідальності.....	87
Тема 9: Корупційні проступки в системі правопорушень, які можуть вчинятися державними політичними діячами.....	102
ПІСЛЯМОВА	120
ДОДАТКИ	121
Кримінальний кодекс України (витяг).....	121
Кодекс України про адміністративні правопорушення(витяг).....	133

ПЕРЕДМОВА

Деліктологія – наука, яка вивчає правопорушення як протиправну поведінку, порушення права. Вона включає в свій предмет особу, її дії та душевні рухи, а також навколишні чинники: предмет, явища й події, в яких відбувається та чи інша ситуація. Деліктологія – це комплексна наука, її складовими є питання, які вивчають психологія, соціологія, етика, філософія та інші науки. Невід’ємними частинами деліктології, звісно, є криміналістика й кримінологія. Якщо розглядати право в межах приватної та публічної парадигм, що впливають і доповнюють одна одну, у єдиній фрактальній об’ємній матриці, то деліктологія відображає в своїй герменевтичній сутності обидва полюси права так само, як і інші галузі, інститути та режими.

Даний навчальний посібник присвячений не вивченню деліктології як суспільного явища, а лише тій її частині, яка пов’язана з управлінським, адміністративним вектором правопорушувальної сутності діяльності особи в суспільстві. Адміністративна деліктологія є спеціальною частиною адміністративного права поряд з загальною (теорія адміністративного права) та особливою (адміністративна діяльність).

З появою управління як складової влади, представники науки, культури та мистецтва доступними їй засобами висміювали, аналізували, зображали ті риси осіб, які були при владі, що були несумісні з високими ідеалами рівності, справедливості та братерства. Філософи давнини призначували свої праці створенню ідеальних образів устрою суспільства, в якому особа, котра обіймає керівну управлінську, адміністративну посаду, наділена всіма чеснотами, які можна тільки уявити.

Осторонь від вивчення управління, правил адміністрування, проблем, пов’язаних з порушенням встановлених законом правил поведінки, звісно, не могли залишитись і вчені-правознавці. Розроблена ще за античних часів структура поділу влади на законодавчу, адміністративно-виконавчу та судову залишається актуальною до сьогодення. Ідеї, запозичені грецькими та римськими дослідниками у скіфослов’янському світі, надихнули на створення цілої концепції демократичної побудови суспільства.

Зазначимо, що юристи давнини не відокремлювали право від соціуму, невід’ємною складовою якого воно є. Тому Гай, Павло, Трібоніан та інші в своїх навчальних посібниках говорили про римське цивільне право, тобто право римської громади. Такий цивілізаційний підхід права підкреслює й А.Я. Антонов: «Основним принципом духовно-морального благоустрою необхідно визнати принцип національності. Духовно-моральна діяльність повинна бути національною. Без власної науки, без

власного естетичного розвитку, без самостійного релігійного виховання країна не може бути самостійною. Вона без голови й без свободи. Без національної духовної діяльності країна не може бути самостійним членом у родині інших народів, як не може бути самостійною людина, яка не має своєї волі, свого розуму, своєї совісті, але живе чужою волею, чужим розумом і совістю інших. Для з'ясування принципу національності в духовно-моральному благоустрої достатньо звернути увагу на національний характер науки. Поза національністю наука не може розвиватися, і національність є необхідною умовою для самостійного наукового розвитку»¹.

Отже, слід наголосити, що право неможливо й навіть небезпечно вивчати, а потім упроваджувати, не дослідивши умов, у яких буде діяти та чи інша норма. Право не повинно бути відірваним від життя, бо воно є його відображенням.

¹ Антонович А.Я. Курс государственного благоустройства (полицейского права) (оттиск из «Университетских известий», 1889 г.) / А.Я. Антонович. – Киев, 1890. – Ч. 1, 2.

РОЗДІЛ 1 ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Вивчення першого розділу «Відповідальність у сфері державного управління» направлено на встановлення аксіом та базових конструкцій теорії юридичної відповідальності. Саме на них мають висуватись гіпотези та будуватись усі наступні висновки, у тому числі і щодо відповідальності особливої категорії суб'єктів – публічних службовців – державних службовців, службовців органів місцевого самоврядування, державних політичних діячів тощо.

Публічні службовці, реалізуючи надані їм повноваження у сфері державного управління, вступають в адміністративно-правові відносини з різними суб'єктами, оскільки на них покладено владні й управлінські функції щодо забезпечення та зміцнення законності й правопорядку, охорони прав та інтересів громадян. Проте, на жаль, за довгі роки панування адміністративно-командної системи з'явилися фактори, які згубно позначилися на життєздатності всього суспільства та похитнули основи суспільного устрою й національну безпеку.

Наразі держава фактично встановлює імунітет публічним службовцям від законних вимог громадян, щодо яких вони вчинили протиправні діяння. Найбільше, що можуть зробити потерпілі, це домогтись скасування незаконного акта. Громадяни не тільки не наділені правом притягнути, а й фактично не знають, як порушити питання про притягнення службовця до юридичної відповідальності. До будь-якого виду відповідальності службовця може притягнути лише інший службовець. За громадянами залишається тільки право подавати скарги на безкарність тих, хто порушив їх права ².

² Бахрах Д.Н. Как защитить себя от произвола / Д.Н. Бахрах // Российская юстиция. – 2003. – № 9. – С. 5.

Тема 1: Поняття юридичної відповідальності посадових осіб та її місце в системі юридичної відповідальності

1. Відповідальність посадової особи чи адміністративна відповідальність
2. Відповідальність посадової особи: зарубіжний досвід
3. Наукові підходи до визначення юридичної відповідальності та її видів у сфері державного управління

Відповідальність посадової особи чи адміністративна відповідальність

Вивчення інституту адміністративної відповідальності в нашій країні було одним із важливих напрямів адміністративно-правових досліджень 50–80-х рр. ХХ ст. Цей інститут досліджували видатні вчені-адміністративісти (І.А. Галаган, А.Е. Луньов, Д.Н. Бахрах, М.Я. Масленников та ін.). Загалом вони визначали адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності, що виражається в застосуванні органом управління (посадовцем) адміністративного покарання до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення. Слід зауважити, що визначення юридичної відповідальності через застосування санкції до правопорушника – загальне правило в правознавстві, як радянського періоду, так і нинішнього³. Так, щодо цього К.С. Бельський зазначав, що проступок – це протиправна, суспільно небезпечна, винна дія (бездіяльність), що посягає на правила, встановлені органами державної влади й управління з метою правового захисту режиму користування основними засобами виробництва, природними багатствами, охорони громадського порядку і безпеки⁴.

Водночас А.Е. Луньов вказував, що більшість адміністративних проступків відрізняється від злочинів меншою мірою громадської небезпеки, відсутністю значної шкоди для суспільства. Вони не становлять загрози для основ радянського ладу, але небезпечні для соціалістичного правового порядку. Протиправне діяння співвідноситься з основними цінностями суспільства. Тим самим воно належить до сфери громадського буття, є виразником специфічних соціальних зв'язків: з його здійсненням виникають відносини правової відповідальності. Саме соціальні

³ Бельський К.С. Полицейское право: Лекционный курс / К.С. Бельский ; под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. – М. : Дело и Сервис, 2004. – С. 652.

⁴ Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение / Л.В. Коваль. – Киев : Вища школа, 1979. – С. 80–81.

цінності (ті або інші громадські відносини) визначають міру громадської небезпеки діянь. Громадська небезпека об'єктивувалася в санкціях, а виявляється в порівнянні різних санкцій⁵.

Сьогодні в законодавстві збереглася основна ідея радянського адміністративно-деліктного права при формулюванні поняття адміністративного правопорушення, але оскільки тогочасний державний тоталітарний режим закінчився із розпадом СРСР, то на перше місце в нашій незалежній державі поступово займаю принцип верховенства права. Ця обставина привела до внесення у 2001 р. відповідних змін до ч. 1 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими запроваджено дефініцію «адміністративне правопорушення (проступок)» як протиправної, винної (умисної або необережної) дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність»⁶.

Тут знову виявляються нелогічність нашого законодавства, яке базується на теоретичних постулатах радянської школи права 1970–1980-х рр. Як наслідок, праці вчених-юристів мають здебільшого вигляд коментарів та роз'яснень діючих норм, а отже, лише трактують давно введені в науковий обіг помилкові судження. У цьому контексті знавчимо, що використання термінів «проступок» та «адміністративне правопорушення» як рівнозначних недоречно щонайменше з трьох причин: по-перше, проступок не може дорівнювати правопорушенню (делікту), бо є правопорушенням, яке не має значної суспільної небезпеки, а отже, правопорушення – явище більш об'ємне та містить у собі і злочин, і проступок; по-друге, адміністративне правопорушення не може бути вчинене громадянином, який не обіймає публічної посади, і знову-таки, якщо ми говоримо про адміністративне правопорушення, то за ступенем суспільної небезпеки воно має поділятися на адміністративний злочин та адміністративний проступок; по-третє, проступки вчиняються не лише в адміністративній сфері, є дисциплінарні проступки, за трудовим законодавством, митні, податкові, медичні, дорожньо-транспортні тощо, тобто помилковість та змішування термінів закладено навіть у сам поділ правопорушень, або проступків, що не відповідає теорії права та методології наукового пізнання.

Проблеми відповідальності посадової особи протягом тривалого часу перебувають у полі зору вчених-юристів. Так, А.І. Щербак наголошував, що відповідальність – це елемент статусу посади й закріплення цьо-

⁵ Лунев А.Е. Административная ответственность за правонарушения / А.Е. Лунев. – М. : Госюриздат, 1961. – С. 38.

⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К. : Національний Книжковий Проект, 2011. – 224 с.

го елемента за посадою є обов'язковою умовою під час конструювання управлінських структур⁷. У свою чергу, А.Є. Луньов та Б.М. Лазарєв відзначали, що відповідальність водночас розглядається як елемент статусу посади й елемент статусу посадової особи, яка виконує визначені посадою службові повноваження⁸. Як вказує Л.М. Давиденко, визначення того, що і як повинен робити працівник, який обіймає певну посаду, безпосередньо пов'язано з питанням юридичної відповідальності посадової особи за наслідки своїх рішень, дій чи бездіяльності⁹.

В.К. Колпаков акцентує увагу на особливостях притягнення посадових осіб до відповідальності через виділення особистих і службових (посадових) складів правопорушень. «Склади адміністративних правопорушень поділяють на особисті і службові (посадові) залежно від того, хто є суб'єктом проступку – просто громадянин чи посадова особа (ст. 86, 93, 96, 201). Для посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути вчинене через дію по службі. Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких входить до їхніх службових обов'язків»¹⁰.

Слід наголосити, що питання адміністративної відповідальності посадових осіб органів державної влади порушували у вітчизняній правовій науці ще за радянських часів. Але на той час відповідальність за адміністративні правопорушення сприймалась як відповідальність загалом за будь-які проступки. А отже, відбулось змішування понять. Також з адміністративними правовідносинами змішувались і господарські правовідносини. Господарською діяльністю займалась лише держава. Директори підприємств і весь апарат – державні службовці, з особливим статусом, були посадовими особами, тобто державними чиновниками.

Як наслідок, відповідальність за господарські поступки сприймали як адміністративну в Радянському Союзі. Це було зрозуміло, бо господарювати могла лише держава. Крім цього, усі дії, які порушували будь-яке правило чи норму поведінки, сприймали як дії проти держави. Наразі законодавство, створене в середині минулого століття, є чинним;

⁷ Щербак А.И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц / А.И. Щербак. – Киев : Наукова думка, 1986. – С. 57.

⁸ Ответственность в управлении / отв. ред. А.Е. Лунев, Б.М. Лазарев. – М. : Наука, 1985. – С. 148.

⁹ Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Л.М. Давиденко. – Д., 2007. – 209 арк.

¹⁰ Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право) : навч. посіб. / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.

більшість учених здобули освіту в цей період. Це була інша система, а, отже, й інші модель устрою та модель правовідносин. Сьогодні пострадянські країни переживають рецепцію радянського права, замість того, щоб розбудувати цивілізоване право.

Важливим видом відповідальності в державному управлінні є юридична відповідальність, яка настає за вчинення правопорушень і за порушення конкретних норм правових актів, здійснюється в певних процесуальних формах уповноваженими органами (посадовими особами) державної влади¹¹.

Юридична відповідальність посадових осіб – це вид соціальної відповідальності, яка стимулює правомірну поведінку суб'єктів суспільних відносин, суть якої полягає в застосуванні до державних службовців передбачених законодавством санкцій, що забезпечуються в примусовому порядку державою. Реалізується юридична відповідальність у ході правовідносин між державою в особі її органів і правопорушником, до якого застосовують юридичні санкції з негативними для нього наслідками (відшкодування збитків, позбавлення волі, штраф тощо)¹².

В останні десять років з'явилися безліч нових проявів юридичної відповідальності, зафіксованих у різноманітних нормативно-правових актах; активізувались наукові дослідження в галузі юридичної відповідальності, але й досі не створено цілісної системи логічно пов'язаних між собою уявлень про зміст, цілі, функції, видову різноманітність юридичної відповідальності.

Якщо розглядати суб'єкти відносин юридичної відповідальності, то слід звернути увагу на такий аспект. Зокрема, для більшості конструкцій юридичної відповідальності характерною є наявність владних повноважень одного суб'єкта відносин юридичної відповідальності щодо іншого, причому наявність таких повноважень може бути зумовлена або належністю одного із суб'єктів до органів держави, або службовим підпорядкуванням одного суб'єкта іншому¹³.

У сучасних умовах державотворення на суб'єкта управління покладається відповідальність за всі несприятливі наслідки, спричинені неправовим або невмілим використанням владних повноважень. Саме такий підхід є однією з умов ефективної діяльності органів державного управління, а відповідно, і політичної стабільності в державі. Як свід-

¹¹ Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. – С. 131.

¹² Желюк Т.Л. Державна служба : навч. посіб. / Т.Л. Желюк. – К. : Професіонал, 2005. – 576 с. – С. 79.

¹³ Лук'янець Д. Типологія юридичної відповідальності / Д. Лук'янець // Юридична Україна. – 2004. – № 3. – С. 4–11. – С. 4.