

УДК 342.9

КЛАСИФІКАЦІЙНИЙ РОЗПОДІЛ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, У ЯКИХ СПЕЦІАЛЬНИМ СУБ'ЄКТОМ Є ПУБЛІЧНІ СЛУЖБОВЦІ

Олег ГУБАНОВ,

кандидат юридичних наук,

провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації законодавства України
до законодавства ЄС юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

SUMMARY

The article is devoted to the comprehensive description of administrative responsibility of public servants in Ukraine. The author has argued his own point of view regarding the classification of administrative offenses, in which according to the norms of anti-corruption legislation and Code of Ukraine on administrative offenses public servants are a special subject.

Key words: administrative offense, administrative responsibility, special subject of the offense, public servants, official duties.

АНОТАЦІЯ

У статті в контексті комплексної характеристики інституту адміністративної відповідальності публічних службовців України запропоновано авторський підхід до класифікації адміністративних правопорушень, у яких відповідно до норм Кодексу України про адміністративні правопорушення та антикорупційного законодавства публічні службовці виступають спеціальним суб'єктом.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, спеціальний суб'єкт правопорушення, публічні службовці, службові обов'язки.

Постановка проблеми. В умовах прискорення реформаційних процесів у сфері публічної служби, перегляду спектра повноважень державних службовців та осіб, які займають посади в органах місцевого самоврядування, особливої актуальності набуває питання забезпечення дієвості механізму відповідальності публічних службовців як одного з інститутів, у межах якого досягається основна мета демократичної та правової держави – захист громадян від свавілля з боку органів влади, створення необхідних гарантій реалізації громадянами належних їм прав і законних інтересів, у тому числі можливості своєчасного отримання якісних публічних послуг, що надаються в межах реалізації суб'єктами владних повноважень закріпленої за ними законом компетенції. Зазначене вказує на необхідність проведення поглибленого аналізу одного з різновидів відповідальності публічних службовців, а саме адміністративної.

Мета статті полягає в розробці авторського підходу до класифікації адміністративних правопорушень, у яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, у контексті комплексної характеристики інституту адміністративної відповідальності зазначених суб'єктів, що забезпечить логічність і послідовність наукового пошуку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності публічних службовців досліджували такі вітчизняні науковці, як С.В. Гізімчук, Ю.В. Гродецький, М.І. Карпа, В.В. Марков, В.І. Тютюгін та інші.

Вклад основного матеріалу дослідження. Переходячи до розгляду окресленої проблематики, вважаємо за доцільне розпочати з визначення поняття публічного службовця. Проведений аналіз існуючих доктринальних підходів дає можливість дійти узагальненого висновку, що під публічними службовцями варто розуміти державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування, на яких покладається реалізація функцій публічної служби в межах повноважень, визначених законом. При цьому основними ознаками (метою) функцій публічної служби є задоволення публічного інтересу

шляхом надання публічних послуг, виконання функцій публічної влади, виконання функцій і завдань публічних інституцій [1, с. 258].

Таким чином, аналізоване поняття відсилає нас до категорії публічної служби, визначення якої закріплене в п. 15 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України: «Публічна служба – це діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [2].

У контексті зазначеного необхідно погодитись із твердженням, що публічна служба має два рівні – державний і муніципальний. Відповідно, правовий статус державних службовців визначається нормами Закону України «Про державну службу». Правовий статус посадових осіб органів місцевого самоврядування визначається Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Статтею 19 Конституції України визначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України [3]. У разі порушення цієї вимоги публічні службовці притягуються до юридичної відповідальності, підставою для якої є вчинення певного службового правопорушення.

Правовою доктриною напрацьовано перелік загальних характеристик службових правопорушень. Так, В.І. Тютюгін зазначає, що службове правопорушення завжди зумовлене правовим становищем суб'єкта, який його вчиняє:

- а) або шляхом використання службового становища, діючи в межах своїх повноважень;
- б) або внаслідок виходу за межі прав і повноважень, наданих йому за посадою чи у зв'язку зі службовою діяльністю, яку він здійснює;
- в) або внаслідок невиконання чи неналежного виконання покладених на нього службових обов'язків.

Зазначені правопорушення мають загальні спільні риси, до яких належать вчинення діяння з використанням посадового становища або у зв'язку з обійманню посадою та вчинення діяння всупереч інтересам служби [4].

Залежно від ступеня й характеру суспільної небезпеки службове правопорушення може визнаватися або злочином, або адміністративним проступком, або майновим деліктом, або дисциплінарним проступком [5, с. 237].

До основних джерел, які включають норми, що встановлюють адміністративну відповідальність державних службовців, варто віднести Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та антикорупційне законодавство.

Так, відповідно до ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного й громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [6].

Наведене дає підстави погодитись із тим, що за нормами КУпАП суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти та підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [7].

Окрім того, не є суб'єктами адміністративних правопорушень ті працівники державних органів, громадських об'єднань, приватних структур, які виконують суто професійні чи технічні обов'язки (службовці функціональні, основний склад) [8].

Особливості підстав адміністративної відповідальності службових осіб полягають у тому, що вони несуть таку відповідальність за порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками, виконуючи які, підпорядковані їм службовці, інші працівники порушують встановлені правила. Службові особи можуть нести адміністративну відповідальність також за невиконання заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих службових осіб [8].

Щодо класифікаційного розподілу адміністративних правопорушень, у яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, зміст положень ст. 14 КУпАП, наведених вище, вказує на те, що такі правопорушення можуть перебувати в будь-якій главі КУпАП. Саме тому вважаємо за доцільне спершу поділити такі правопорушення на групи залежно від виду джерела, якими вони закріплюються. Як уже було зазначено, відповідальність за службові адміністративні правопорушення закріплюється не лише КУпАП, а й антикорупційним законодавством.

Чинним Законом України «Про запобігання корупції» закріплено новий розподіл правопорушень на корупційні та правопорушення, пов'язані з корупцією. Так, згідно із ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» правопорушення, пов'язані з корупцією, визначено як діяння, що не містить ознак корупції, проте порушує встановлені цим законом вимоги, заборони й обмеження, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [9].

Корупція – це використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної

вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей [9].

Відповідно, корупційне правопорушення – це таке діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [9]. На цій основі можна визначити, що за діяння, які пов'язані з протиправним використанням особою наданих їй службових повноважень або пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, адміністративні стягнення не накладаються, а передбачається більш суворий вид відповідальності – кримінальна, яка сполучається. Водночас Кримінальний кодекс України передбачає відповідальність не лише за корупційні правопорушення, а й за правопорушення, пов'язані з корупцією. Прикладом може слугувати ст. 366¹ «Декларування недостовірної інформації» Кримінального кодексу України [10], яка закріплює склад, подібний до визначеного в ст. 1726 «Порушення вимог фінансового контролю» Кримінального кодексу України, які розмежовуються за ознаками об'єктивної сторони.

Проте основним висновком, якого можна дійти в ході проведеного аналізу норм Закону України «Про запобігання корупції», є твердження, що підставою притягнення публічного службовця до адміністративної відповідальності за порушення норм адміністративного законодавства є вчинення ним правопорушення, пов'язаного з корупцією. Зокрема, санкції за такі правопорушення визначаються розділом 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» КУпАП.

Звернемось до більш дискусійного питання поділу всіх закріплених у КУпАП адміністративних правопорушень, у яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, на види. Вихідною тезою під час побудови авторської класифікації слугуватиме твердження, що підставою для притягнення публічного службовця до юридичної відповідальності є службове правопорушення, тобто порушення службових обов'язків. Пропонуємо побудувати власну класифікацію таких правопорушень, спираючись на види службових обов'язків публічних службовців.

Так, перелік загальних обов'язків державних службовців визначено в ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу», а саме:

- 1) дотримуватись Конституції й законів України, діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України;
- 2) дотримуватись принципів державної служби та правил етичного поведінки;
- 3) поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини й громадянина;
- 4) з повагою ставитись до державних символів України;
- 5) обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінацію державної мови та протидіяти можливим спробам її дискримінації;
- 6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне виконання завдань і функцій державних органів;
- 7) сумлінно й професійно виконувати свої посадові обов'язки;
- 8) виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та

в межах повноважень, передбачених Конституцією й законами України;

9) додержуватись вимог законодавства у сфері запобігання та протидії корупції;

10) запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

11) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності й удосконалювати організацію службової діяльності;

12) зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка не підлягає розголошенню відповідно до закону;

13) надавати публічну інформацію в межах, визначених законом [11].

Загальні службові обов'язки посадових осіб органів місцевого самоврядування закріплені в ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». До них, зокрема, віднесено такі:

– додержання Конституції й законів України, інших нормативно-правових актів, актів органів місцевого самоврядування;

– забезпечення відповідно до їхніх повноважень ефективної діяльності органів місцевого самоврядування;

– додержання прав і свобод людини й громадянина;

– збереження державної таємниці, інформації про громадян, що стала їм відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків, а також іншої інформації, яка згідно із законом не підлягає розголошенню;

– постійне вдосконалення організації своєї роботи, підвищення професійної кваліфікації;

– сумлінне ставлення до виконання службових обов'язків, ініціативність і творчість у роботі;

– шанобливе ставлення до громадян та їхніх звернень до органів місцевого самоврядування, турбота про високий рівень культури, спілкування й поведінки, авторитет органів і посадових осіб місцевого самоврядування;

– недопущення дій чи бездіяльності, які можуть зашкодити інтересам місцевого самоврядування та держави [12].

Прикладом адміністративного проступку, який вчинено на порушення загальних службових обов'язків, закріпленого в КУпАП, є порушення законодавства про державну таємницю, відповідальність за яке встановлено ст. 2122 КУпАП, що може полягати також у засекречуванні безумовно відкритої інформації (п. 2 ч. 1) та безпідставному засекречуванні інформації (п. 3 ч. 1) на порушення вимог п. 13 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу», а також у порушенні встановленого законодавством порядку надання допуску й доступу до державної таємниці (п. 5 ч. 1) чи невиконанні норм і вимог криптографічного та технічного захисту секретної інформації, унаслідок чого виникає реальна загроза порушення її конфіденційності, цілісності та доступності (п. 9 ч. 1), на порушення п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та п. 12 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу». Аналогічним прикладом може слугувати порушення права на інформацію та права на звернення, закріплене в ст. 2123 КУпАП, тощо.

Наведений приклад ілюструє, що суб'єктами адміністративних проступків, вчинених на порушення загальних службових обов'язків, можуть виступати будь-які публічні службовці незалежно від специфіки компетенції відомства, у якому вони працюють, та взагалі незалежно від виду їхньої діяльності (чи то державна служба, чи то служба в органах місцевого самоврядування).

Надаючи характеристику другої групи адміністративних правопорушень, закріплених у КУпАП

(проступків, вчинених на порушення спеціальних службових обов'язків), варто звернути увагу на таке положення ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу»: державні службовці виконують також інші обов'язки, визначені в положеннях про структурні підрозділи державних органів та посадових інструкціях, затверджені керівниками державної служби в цих органах [11]. Таким чином, до спеціальних службових обов'язків ми відносимо ті, що не наведені в переліку, визначеному в ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» та в ст. 8 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», а виключно такі, що реалізуються в межах чітко визначеної компетенції відповідної галузевої спрямованості.

Відповідно, пропонуємо віднести до другої групи правопорушень, закріплених у КУпАП, ті, які можуть бути вчинені не будь-яким публічним службовцем, а публічним службовцем, наділеним компетенцією у відповідній сфері й жодній іншій. Як приклад наведемо порушення порядку ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, відповідальність за яке встановлено в ст. 1491 КУпАП. Держателем такого реєстру є Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [13]. Відповідно, персональна відповідальність за недостовірність відомостей, що вносяться до нього, повинна покладатись не на будь-якого публічного службовця, а виключно на реєстратора.

Висновки. Резюмуючи зазначене, пропонуємо таку класифікацію адміністративних правопорушень, у яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, залежно від джерела, що закріплює норми, якими встановлюється адміністративна відповідальність публічних службовців як спеціального суб'єкта:

1) адміністративні правопорушення, у яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, передбачені актами антикорупційного законодавства (тобто правопорушення, пов'язані з корупцією, що є адміністративними деліктами);

2) адміністративні правопорушення, у яких спеціальним суб'єктом є публічні службовці, передбачені КУпАП, які у свою чергу поділяються на такі види:

– такі, що вчиняються на порушення загальних службових обов'язків;

– такі, що вчиняються на порушення спеціальних службових обов'язків.

Список використаної літератури:

- Карпа М.І. Визначення функцій публічної служби / М.І. Карпа // Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України / за заг. ред. В.С. Загорського, А.В. Ліпенцева. – 2011. – Вип. 26. – С. 255–263.
- Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
- Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
- Тютюгін В.І. Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : [навч.-практ. посібник] / В.І. Тютюгін, Ю.В. Гродецький, С.В. Гзімчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://acs.nlu.edu.ua/materials/files/criminal_law_1/0017/01.pdf.
- Марков В.В. До проблеми визначення службової дисципліни працівників ОВС / В.В. Марков // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1(60). – С. 235–241.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

7. Адміністративне право України : [підручник] [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://pidruchniki.com/79618/pravo/administrativne_pravo_ukrayini.

8. Юридична відповідальність за службові правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dnipr.kievcity.gov.ua/files/upr_yust_yur_vidpovid_za_pravoporushen.pdf.

9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

11. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

12. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

13. Про Єдиний державний реєстр громадян, які потребують поліпшення житлових умов : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2011 р. № 238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/238-2011-%D0%BF#n15>.

