

*Припутьень Д. С.,
кандидат юридичних наук, доцент,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ЩОДО ДОЦІЛЬНОСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМ ПРО ЗАСТОСУВАННЯ ПРИМУСУ, ПОВ'ЯЗАНОГО З АДМІНІСТРАТИВНОЮ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЮ, У СЛУЖБОВОМУ ПРАВІ

Анотація. У статті піднімаються питання підвищення ефективності норм про застосування примусу у службовому праві, пов'язаного з адміністративною відповідальністю. Визначається система нормативно-правових актів, що регулюють проходження публічної служби в Україні. Визначається сутність такого адміністративного стягнення, як попередження, встановлюється доцільність його застосування до притягнення до адміністративної відповідальності службовців. Сутність та особливості юридичної відповідальності, визначені у статті, в службовому праві дозволили встановити специфічний характер заходів примусу, необхідність застосування яких визначається потребами розбудови сервісної моделі сучасної держави.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, попередження, примус, публічна служба, стягнення.

Постановка проблеми. Застосування заходів примусу в службовому праві має здійснюватися з дотриманням встановлених законодавством особливостей, забезпеченням гарантій та законних інтересів на притягнення до юридичної відповідальності, з дотриманням принципів законності, верховенства права, об'єктивності та прозорості прийняття управлінських рішень.

Актуальність дослідження поняття, визначення особливостей примусу у службовому праві України, пов'язаного із юридичною відповідальністю, обґрунтовується передусім недостатньою розробленістю відповідної проблематики у вітчизняній юридичній науці. Формування службового права як підгалузі адміністративного права в сучасних умовах, у тому числі і визначення такого його інституту, як застосування примусу до службових осіб, повинно відбуватися на нових концептуальних засадах. Окремі аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в працях представників української науки адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Т.О. Коломоєць, Н.Р. Нижник, О.В. Петришина та інших, однак формування інституту публічної служби в контексті впровадження політики, спрямованої на забезпечення реалізації євроінтеграційних процесів, обумовлює відхід від інституційного розуміння категорії примусу до реалізації положень «людноцентристської» концепції здійснення публічного управління.

Отже метою даного дослідження є визначення шляхів підвищення ефективності норм про застосування примусу, пов'язаного з адміністративною відповідальністю, у службовому праві.

Виклад основного матеріалу. Дотримання процесуальних гарантій законності та правомірності застосування заходів примусу, що пов'язуються з юридичною відповідальністю, у сфері

публічної служби передбачає встановлення нормами чинного законодавства відповідної адміністративної процедури.

Загальновизнаною концепцією є поділ заходів примусу на заходи примусу, метою реалізації яких є: а) попередження можливих правопорушень та настання небезпечних для суспільства наслідків; б) припинення протиправних дій; в) покарання осіб, винних у вчиненні правопорушень [1, с. 60–68].

Слід зазначити, що заходи примусу, які мають характер попередження та чітку спрямованість на забезпечення профілактики вчинення більш тяжких правопорушень, в цілому спрямовані на забезпечення встановлення режиму правового порядку. В сфері службових відносин застосування попереджувальних заходів примусу може бути умовно поділене на заходи, спрямовані: 1) на попередження більш тяжких правопорушень; 2) на перешкоджання ухилення службовцями від виконання покладених на них обов'язків.

Застосування попереджувальних заходів примусу, пов'язаних з юридичною відповідальністю у службовому праві, пов'язується як з існуванням підстав, які виникли і залежать від волі суб'єкта, так і з існуванням підстав, які виникли поза волею службовця. До заходів примусу у службовому праві передусім необхідно віднести такий захід, як попередження.

Загальновизнаним є підхід до розуміння попередження як «міри відповідальності, що застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником (реалізація функції спеціальної превенції), так і іншими особами (реалізація функції загальної превенції)» [2, с. 660].

Попередження належить до категорії основних адміністративних стягнень, що здійснює обмеження у вигляді морального впливу на людину. Обмежень майнового характеру не відбувається.

Застосування попередження як виду адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення є можливим, якщо прямо передбачено чинним законодавством. До того ж необхідно підкреслити, що правопорушення, за вчинення яких допускається застосування попередження, можуть бути умовно згруповані за об'єктом посягання на: 1) відносини у сфері використання природних ресурсів (ст. ст.79, 83–1, 85 КУпАП); 2) відносини, пов'язані з забезпеченням вимог експлуатації будівель, споруд, обладнання (ст. ст. 95–1, 99, 175); 3) відносини у сфері обігу інформації (ст. 92–1); 4) відносини у сфері фінансів та підприємництва (ст. 159, 164–1).

Вважаємо за необхідне підкреслити, що у главі 13–1, що передбачає відповідальність за порушення законодавства у сфері

запобігання корупції, не передбачено жодного складу адміністративних правопорушень, за вчинення яких є можливим застосування попередження. Зокрема, виникає питання: наскільки ефективним є передбачення за вчинення порушення особою встановлених законом обмежень щодо заняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю у викладі застосування виключно штрафу, який має доволі високий розмір (від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), якщо передбачається застосування такого додаткового адміністративного стягнення, як конфіскація отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом.

Взагалі питання ефективності реалізації адміністративних норм в цілому, і зокрема, норм про адміністративну відповідальність є предметом триваючих наукових дискусій.

В сучасних умовах питання дослідження ефективності досліджувались такими вченими, як: Д.А. Керимов, який відзначає ефективність правових норм як їх доцільність [3, с. 138, 140]; М.П. Лебедевою, яка підкреслює, що ефективність – це оптимальна форма досягнення завдань, що висувуються перед реалізацією норм права [4, с. 22–31]; А.С. Пашков, Д.М. Чечот, які в основу розуміння ефективності норм права покладає їх здатність (за умови їх належної реалізації) забезпечити досягнення задоволення публічних інтересів [5, с. 3]; П.М. Рабинович, який у своїй праці «Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження» (2008 р.) обґрунтовує взаємозв'язок між результативністю нормотворчої діяльності та застосуванням правових приписів [6, с. 13–21] та інші.

Одним із ґрунтовних досліджень, присвячених проблемам пошуку вирішення загальнотеоретичних та практичних проблемам реалізації норм адміністративного права є дисертаційна робота І.В. Болокан (2017 р.). Зокрема, вона підкреслює, що впровадження заходів адміністративної відповідальності сприяє підвищенню ефективності реалізації адміністративно-правових норм [7, с. 159], зазначаючи, що саме застосування норм адміністративного права є тим засобом забезпечення реалізації захисту та охорони публічного інтересу, будучи тим унікальним регулятором суспільних відносин, за допомогою якого належним чином здійснюється виконання та додержання адміністративно-правових приписів [7, с. 295].

Погоджуючись з І.В. Болокан, яка встановлює, що ефективність правової норми визначається її здатністю оптимально вирішувати правові завдання, метою її прийняття, з урахуванням галузевої специфіки правозастосування [7, с. 381–382]. Підкреслимо, що на наш погляд, ефективність реалізації заходів примусу, пов'язана з притягненням до адміністративної відповідальності, базується на їх здатності забезпечити відповідність між вчиненим діянням (диспозицією статті адміністративно-деліктного законодавства) та правовою санкцією передбаченої норми, що знаходить своє втілення у правозастосовчій діяльності суб'єктів владних повноважень.

Як було встановлено у попередніх підрозділах, суб'єктом адміністративно-деліктного провадження визначено суд, який розглядає та вирішує справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 172–4–172–92 КУпАП.

Виявляється доцільним проаналізувати ефективність застосування окремих норм адміністративно-деліктного законо-

давства у сфері публічної служби, що дозволить визначити напрями удосконалення чинного законодавства, що встановлює підстави та порядок застосування заходів примусу, що пов'язані з юридичною відповідальністю.

Передусім звернемо увагу на такий склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172–4 КУпАП, що встановлює адміністративну відповідальність за порушення службовою особою вимог щодо можливого сумісництва.

Аналіз судової практики розгляду адміністративних справ про вчинення правопорушення, передбаченого ст. 172–4 у період з 01.01.2013 р. по 01.01.2018 р. розглянуто близько 18 тис. справ, тоді як притягнуто до адміністративної відповідальності лише 6% службовців, звинувачених у сумісництві та визнаних винними у вчиненні зазначеного правопорушення, тоді як у більше ніж 60% випадків, справа поверталася судом до прокуратури для доопрацювання матеріалів справи, в інших випадках – службовці звільнялися від притягнення до адміністративної відповідальності через малозначність діяння (ст. 22 КУпАП): в таких випадках суд у резолютивній частині постанови визначає доцільність заміни штрафу на зауваження, що оголошується в ході судового засідання з відповідною конфіскацією прибутку, отриманого від сумісництва.

Такими є, зокрема, постанови у справі № 523/10791/16-п від 25 серпня 2016 р. [8], у справі №: 297/2591/16-п від 28 жовтня 2016 року [9], у справі № 702/246/16-п від 20 липня 2016 р. [10], у справі № 281/362/16-п № 281/362/16-п від 11 серпня 2016 року [11] та інші.

Критерії визначення малозначності вчиненого діяння нормативними положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення не встановлено. Отже за своєю сутністю це поняття належить до оціночних категорій. На необхідності визначення критеріїв малозначності справи неодноразово робився акцент у наукових дослідженнях.

Зокрема, О.І. Миколенко, А.С. Васильєв підкреслюють, що відсутність нормативного визначення критеріїв малозначності справи про адміністративне правопорушення створює передумови для реалізації дискреційних повноважень щодо вирішення цього питання уповноваженою особою [12, с. 65–66].

Про існування двох підходів до розуміння категорії малозначності адміністративної справи зазначається у дисертаційній роботі С.О. Резника [13, с. 5], де ним відокремлюється класичне розуміння малозначності як підстави для звільнення від відповідальності (О.М. Бандурка) та як критерія індивідуалізації адміністративної відповідальності (С.Г. Стеценко, Т.О. Коломоєць, Н.В. Хорошак).

Проведене С.О. Резником дослідження дозволило йому визначити такі підстави для віднесення справи про адміністративне правопорушення до малозначних, що допускають звільнення від адміністративної відповідальності, а саме: 1) встановлення відповідного розміру санкції, що застосовується (вченим пропонується для штрафів не менше 3 неоподаткованих мінімумів доходів громадян); 2) вчинення діяння у спосіб, що не завдав чи не міг завдати істотної шкоди охоронюваним законодавством інтересам; 3) досягнення домовленості з потерпілим про відшкодування заподіяної шкоди охоронюваним чинним законодавством інтересам; 4) вчинення правопорушення пояснюється скрутним матеріальним становищем особи; 5) правопорушення вчинено вперше і не завдало істотної шкоди охоронюваним публічним правам та інтересам;

6) можливість накласти та виконати адміністративне стягнення на місці правопорушення; 7) скорочений строк розгляду справи про адміністративне правопорушення [13, с. 15–16].

Питання щодо можливості застосування категорії малозначності до визначення справи про адміністративне правопорушення як підстави притягнення до адміністративної відповідальності службовців у науковій літературі досліджено недостатньо.

Погоджуючись з визначенням сутності категорії малозначності, запропонованим Ю.Х. Куразовим, який, відмежовуючи її від поняття незначна суспільна шкідливість, підкреслює, що в основу встановлення розуміння першої покладається незначний розмір заподіяної шкоди [14, с. 151], необхідно визначити, наскільки необхідне існування такого інституту у службових правовідносинах.

Можливість застосування попередження, як правило, передбачається за вчинення так званих формальних складів адміністративних правопорушень, дійсно внаслідок яких фактична шкода, як правило, не настає, а якщо настає, то тоді необхідно вести мову вже про кримінальну відповідальність. Проте у разі притягнення до адміністративної відповідальності службових осіб, попередження, як вид адміністративного стягнення за вчинення правопорушень у сфері корупції (гл. 13-А КУпАП), правопорушень у сфері проходження військової служби (гл. 13-Б КУпАП) та інших адміністративно-службових деліктів, взагалі не передбачається.

Тоді як, виходячи з аналізу судової практики, загальноживаним є застосування усного зауваження до службовців. Також очевидним є питання досягнення правової ефективності відповідних норм адміністративно-деліктного законодавства, наскільки доцільним саме у відносинах у сфері публічної служби є впровадження категорії малозначності діяння, чи взагалі така ситуація, з точки зору розбудови публічно-сервісної моделі держави, сприяє вирішенню поставлених перед нею задач, якщо їх реалізація покладається на осіб, які порушуючи вимоги законодавства, залишаються суб'єктами владних повноважень?

Визначення поняття усного зауваження, процедури та критеріїв його застосування чинним адміністративно-деліктним законодавством не передбачено, втім воно використовується судом з метою індивідуалізації адміністративної відповідальності службовців. Проте вирішення такої правозастосовчої проблеми є можливим шляхом передбачення альтернативного адміністративного стягнення.

Висновки. Аналіз судової практики показав, що суд здебільшого тяжіє до застосування до службовців такого виду примусу, як усне зауваження, спираючись на малозначність діяння. Отже очевидним є висновок стосовно невідповідності міри заходу примусу, застосування якого передбачається відповідно до чинного законодавства. Виходячи з потреб практики, необхідно досягти мети притягнення до адміністративної відповідальності – загальної та спеціальної превенції. Отже вважаємо за доцільне переглянути положення санкцій ряду статей КУпАП.

Зокрема, пропонується статтю 172-4 КУпАП викласти у такій редакції: «Порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю тягне за собою попередження з кон-

фіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом.

Повторне порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом.

Порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), тягне за собою накладення штрафу від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності».

Таким чином, внесення відповідних змін до адміністративно-деліктного законодавства дозволить уникнути застосування такої юридично невизначеної категорії, як зауваження, що відповідно до норм чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення не є різновидом ані основних адміністративних стягнень, ані додаткових. До того ж застосування попередження як санкції за вчинення ряду службових адміністративних деліктів дозволить вирішити таку задачу правозастосування, як індивідуалізація відповідальності, що сприятиме загальному підвищенню рівня правової ефективності відповідних нормативних приписів.

До того ж поєднання попередження (як основного адміністративного стягнення) з конфіскацією незаконного добутого (як виду додаткового адміністративного стягнення) дозволяє вирішити проблему застосування до службовця, винного у вчиненні адміністративного правопорушення, не лише заходів примусу, що мають характер майнових обмежень (як це відбувається під час сплати адміністративного штрафу та конфіскації майна), а також і заходів примусу, що впливають на особистість службовця, шляхом публічного осуду його суспільно-небезпечної поведінки.

Література:

1. Дюрягин И.Я. Право и управление. М.: Юрид. лит., 1981. 168 с.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н-П. 2002. 720 с.
3. Керимов Д.А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М.: Госюриздат юридической литературы, 1960. 224 с.
4. Лебедев М.П. Об эффективности воздействия социалистического права на общественные отношения. Советское государство и право. 1963. № 1. С. 22–31.
5. Пашков А.С., Чечот Д.М. Эффективность правового регулирования и методы ее выявления. Советское государство и право. 1965. № 8. С. 3–11.
6. Рабинович П.М. Эффективность юридических норм: общетеоретическо-понятийный инструментальный анализ. Вісник Академії правових наук України. 2008. № 1 (52). С. 13–21.
7. Болочан І.В. Реалізація норм адміністративного права: проблемні питання теорії та практики: дис. к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя, ЗНУ, 2017. 549 с.

8. Справа № 523/10791/16-п: постанова Суворовського районного суду міста Одеси від 25 серпня 2016 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/60864339>.
9. Справа № 297/2591/16-п: постанова Березівського районного суду Закарпатської області від 28 жовтня 2016 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62337698>.
10. Справа № 702/246/16-п: постанова Апеляційного суду Черкаської області від 20 липня 2016 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59185930>.
11. Справа № 281/362/16-п № 281/362/16-п : постанова Лугинського районного суду Житомирської області URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/59829702>.
12. Миколенко О.І. Адміністративний процес та адміністративна відповідальність в Україні : навч. посібник. Харків: ТОВ «Одісея», 2012. 368 с.
13. Резник С.О. Малозначність правопорушення як підстава звільнення від адміністративної відповідальності: дис. к.ю.н. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.
14. Куразов Ю.Х. Юридіко-фактичні підстави накладення попередження як виду адміністративного стягнення. Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». 2013. № 1(1). С. 146–161.

Припутень Д. С. О целесообразности повышения эффективности норм о применении принуждения, связанного с административной ответственностью, в служебном праве

В статье поднимаются вопросы повышения эффективности норм о применении принуждения, связанного с административной ответственностью, в служебном праве. Определяется система нормативно-правовых актов, регу-

лирующих прохождение публичной службы в Украине. Определяется сущность такого административного взыскания в виде предупреждения, устанавливается целесообразность его применения к привлечению к административной ответственности служащих. Определены сущность и особенности юридической ответственности в служебном праве, что позволило установить специфический характер мер принуждения, необходимость применения которых определяется потребностями развития сервисной модели современного государства.

Ключевые слова: административная ответственность, предупреждение, принуждение, публичная служба, взыскание.

Priputen D. On the advisability of increasing the effectiveness of norms on the use of coercion related to administrative liability in official law

In the article raises issues of increasing the effectiveness of the rules on the application of coercion related to administrative liability in official law. Defines the system of normative legal acts regulating the passage of public service in Ukraine. The author determines the essence of such administrative penalty in the form of a warning, establishes the expediency of its application to involve the administrative responsibility of employees. The author's definition of the essence and features of legal responsibility in the law of law has made it possible to establish the specific nature of coercive measures, the necessity of application of which is determined by the needs of the development of a service model of a modern state.

Key words: administrative responsibility, prevention, enforcement, public service, collection.