

НУБІП України

НУБІП України

МАГІСТЕРСЬКА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

14.03 – КМР. 1894 “С” 2020.12.01. 04 ПЗ

ДЛУГОБОРСЬКОЇ ІВАННИ РУСЛАНІВНИ

2021 р.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

УДК 342.98:347.447.52-057.34

ПОГОДЖЕНО
Декан юридичного факультету

ДОПУСКАЄТЬСЯ ДО ЗАХИСТУ
Завідувач кафедри адміністративного та фінансового права

“___” _____ 2021 р.
Яра О. С.

“___” _____ 2021 р.
Курило В.І.

МАГІСТЕРСЬКА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА на тему: «Адміністративна відповідальність державних службовців»

Спеціальність _____ 081 «Право»
(код і назва)

Освітня програма _____ Магістр
(назва)

Орієнтація освітньої програми _____ освітньо-професійна

Гарант освітньої програми
д.ю.н., доцент

М.А. Дейнега

Керівник магістерської кваліфікаційної роботи к.ю.н., доцент

Л.В. Головій

Виконала

І.Р. Длугоборська

КИЇВ - 2021

КИЇВ - 2021

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІОРЕСУРСІВ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ
Факультет юридичний

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри адміністративного та
фінансового права
д.ю.н., професор Курило В.І.
2021 року

ЗАВДАННЯ

ДО ВИКОНАННЯ МАГІСТЕРСЬКОЇ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ СТУДЕНТУ

Длугоборської Івонни Русланівни
(прізвище, ім'я, по батькові)
Спеціальність 081 «Право»
(код і назва)
Освітня програма Магістр
(назва)
Орієнтація освітньої програми освітньо-професійна
(освітньо-професійна або освітньо-наукова)

Тема магістерської кваліфікаційної роботи: «Адміністративна відповідальність державних службовців»

затверджена наказом ректора НУБіП України від «01» грудня 2020 р. № 1894 «С»

Термін подання завершеної роботи на кафедру «10» листопада 2021 р.

Вихідні дані до магістерської кваліфікаційної роботи адміністративна відповідальність державних службовців.

Перелік питань, що підлягають дослідженню:

1. Окреслити історичні передумови розвитку інституту державної служби;
2. Визначити поняття та особливості діяльності держслужби;
3. Охарактеризувати правовий статус державних службовців;
4. Розкрити поняття адміністративного правопорушення та його склад;
5. Обумовити підстави й умови притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців;
6. Розглянути адміністративну відповідальність державних службовців за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Дата видачі завдання «02» лютого 2021р.

Керівник магістерської кваліфікаційної роботи

Л.В. Головій

(підпис)

(прізвище та ініціали керівника)

Завдання прийняла до виконання

І.Р. Длугоборська

(підпис)

(прізвище та ініціали студента)

НУБІП УКРАЇНИ

Реферат магістерської кваліфікаційної роботи

Структура кваліфікаційної роботи зумовлена її метою і поставленими завданнями. Вона складається зі вступу, трьох розділів, які містять шість підрозділів, висновків, списку використаних джерел (69 найменувань).

Загальний обсяг магістерської роботи – 79 сторінок, із яких список використаних джерел – 8 сторінок.

Актуальність обраної теми магістерської кваліфікаційної роботи та її значущість обумовлена тим, що суспільно-правова реальність здійснення державної служби в розрізі існуючого законодавства є недосконалою, а тому

потребує додаткового правового окреслення. Без сумніву, в першу чергу це

стосується застарілого законодавства про адміністративні правопорушення, що доцільно, в сучасному правовому контексті, називати «поліцейським правом».

Відсутність визначення адміністративної відповідальності в КУпАП інколи призводить до неоднозначного тлумачення адміністративно-правових норм,

породжує правову невизначеність. Тому виникає необхідність дослідження

сутності поняття «адміністративна відповідальність» у нових реаліях сьогодення, в умовах оновлення доктрини адміністративного права.

Законодавча прогалина особливо відчутна у випадку притягнення до адміністративної відповідальності суддів, з огляду на їх особливий статус як

державних службовців. В першу чергу, це є застосування засобів

адміністративного примусу, які є недопустимими до судді, відповідна заборона регулюється лише рекомендаціями МВС, СБУ, прикордонної служби, тощо. З

огляду на те, аналіз досліджень, представлених провідними вченими у сфері

НУБІП УКРАЇНИ

права та юристами-практиками засвідчує, що проблематика притягнення суддів до адміністративної відповідальності на теперішній час є не до кінця розглянутою та потребує проведення ґрунтовніших досліджень, зокрема у напрямку дослідження особливостей притягнення суддів до адміністративної відповідальності.

В Розділі 1 Теоретичні засади діяльності державної служби та правовий статус державних службовців досліджено становлення інституту державної служби, розглянуто поняття державної служби та державного службовця, охарактеризовано правовий статус державного службовця, зазначено, що основною проблемою сучасності у сфері державної служби є відсутність належного правового регулювання адміністративно-правового статусу окремих видів державних служб, що зумовлює проблеми реалізації їх завдань. Вирішити дану проблему, на нашу думку, можна лише шляхом внесення комплексних змін та доповнень до чинного законодавства України у сфері здійснення державної служби.

В Розділі 2 Адміністративні правопорушення та особливості притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців розглянуто поняття адміністративного правопорушення та його склад, досліджено підстави й умови притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців, проаналізовано адміністративну відповідальність державних службовців за правопорушення, пов'язані з корупцією, зазначено про необхідність внесення змін та доповнень до чинного законодавства України, зокрема до Закону України «Про державну службу».

В Розділі 3 Характеристика та проблеми притягнення до адміністративної відповідальності суддів як особливої категорії державних службовців досліджено особливості притягнення до адміністративної відповідальності суддів, зазначено, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутнє насаперед тлумачення поняття адміністративної відповідальності суддів. Окрім того, положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення не передбачається відносити

суддю і до спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень у випадку вчинення ними правопорушення у ході виконання посадових обов'язків. Водночас суддя, маючи особливий правовий статус, повинен насамперед бути

еталоном поваги до законодавства, а також відповідально ставитися до

виконання посадових обов'язків.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, притягнення до адміністративної відповідальності, державний службовець.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

ЗМІСТ

ВСТУП..... 3

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ 6

1.1 Історичні передумови розвитку інституту державної служби..... 6

1.2 Поняття та особливості діяльності державної служби 12

1.3 Правовий статус державних службовців..... 20

РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ 29

2.1 Поняття адміністративного правопорушення та його склад..... 29

2.2 Підстави й умови притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців..... 35

2.3 Адміністративна відповідальність державних службовців за правопорушення, пов'язані з корупцією 39

РОЗДІЛ 3 ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ ЯК ОСОБЛИВОЇ КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ..... 49

3.1 Особливості притягнення суддів до адміністративної відповідальності..... 49

3.2. Судова практика щодо притягнення суддів до адміністративної відповідальності 60

ВИСНОВОК 68

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... 73

НУБІП України

НУБІП України

ВСТУП

Актуальність та доцільність теми дослідження. З 1 травня 2016 року

набрав чинності Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 року,

яким визначено правові засади для створення політично неупередженого

інституту державної служби, запроваджуються нові механізми та процедури

управління персоналом та оцінювання службової діяльності. Система державної

служби в Україні виходить на якісно новий рівень і за своїми параметрами

наближатиметься до державної служби багатьох європейських країн. Аналіз

різноманітних джерел свідчить, що, хоча і представлено багато порад щодо

реформування державної служби, натомість дуже мало аналізу помилок та

невдалого досвіду.

Суспільно-правова реальність здійснення державної служби в розрізі

існуючого законодавства є недосконалою, а тому потребує додаткового

правового окреслення. Без сумніву, в першу чергу це стосується застарілого

законодавства про адміністративні правопорушення, що доцільно, в сучасному

правовому контексті, називати «поліцейським правом». Відсутність визначення

адміністративної відповідальності в КУпАП інколи призводить до

неоднозначного тлумачення адміністративно-правових норм, породжує правову

невизначеність. Тому виникає необхідність дослідження сутності поняття

«адміністративна відповідальність» у нових реаліях сьогодення, в умовах

оновлення доктрини адміністративного права.

Законодавча прогалина особливо відчутна у випадку притягнення до

адміністративної відповідальності суддів, з огляду на їх особливий статус як

державних службовців. В першу чергу, це є застосування засобів

адміністративного примусу, які є недопустимими до судді, відповідна заборона

регулюється лише рекомендаціями МВС, СБУ, прикордонної служби, тощо. З

огляду на те, аналіз досліджень, представлених провідними вченими у сфері

права та юристами-практиками засвідчує, що проблематика притягнення суддів

до адміністративної відповідальності на теперішній час є не до кінця

розглянутою та потребує проведення ґрунтовніших досліджень, зокрема у напрямку дослідження особливостей притягнення суддів до адміністративної відповідальності.

Аналіз стану наукової розробленості теми. На сьогодні державній службі присвячена чимала кількість наукових досліджень. Проте вони стосуються переважно окремих питань та носять фрагментарний характер і це зумовлює необхідність подальшого наукового дослідження.

Метою дослідження в роботі є всебічний комплексний науково-правовий аналіз особливостей правового регулювання державної служби в межах адміністративної відповідальності державних службовців.

З огляду на мету постановка завдань є наступною:

- окреслити історичні передумови розвитку інституту державної служби;

- розглянути поняття та особливості діяльності державної служби;
- охарактеризувати правовий статус державних службовців;
- розкрити поняття адміністративного правопорушення та його склад;
- проаналізувати підстави й умови притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців;

- розглянути адміністративну відповідальність державних службовців за правопорушення, пов'язані з корупцією;

- надати характеристику та розкрити проблеми притягнення до адміністративної відповідальності суддів як особливої категорії державних службовців;

Об'єктом дослідження в роботі є суспільні відносини, що виникають у сфері здійснення державної служби.

Предметом дослідження в роботі є адміністративна відповідальність державних службовців.

Теоретичною основою в роботі є роботи таких науковців як М.І. Іншин, В.Б. Аверьянов, Ю.П. Битяк, Н. І. Діденко, І.Ю. Хомишин, Д. М. Лук'янець, А.

Н. Костюков, Я. С. Золотарьова, С. О. Марченко, Т. О. Коломоєць, В. В. Гаращук,
В. В. Галуцько, В. А. Бортник, А. А. Самоїлович.

Методи дослідження. Методологічною основою в роботі є наукові методи, що ґрунтуються на вимогах об'єктивного та всебічного аналізу суспільних явищ правового характеру. Основним методом дослідження в роботі є аналіз відповідних нормативно-правових актів та науково-теоретичних джерел.

Поряд із основним, для вирішення поставлених питань та досягнення мети, використовується сукупність методів пізнання, як загальнонаукових: діалектичний, системний, структурний, порівняльний, функціональний, так і спеціальних: формально-правовий, спеціально-юридичний, порівняльно-правовий.

Структура роботи визначена у відповідності до завдань, мети та логіки дослідження. Робота складається зі вступу, 3 розділів, які у свою чергу поділені на підпункти, висновків, списку використаних джерел, який має 65 найменувань.

Результати кваліфікаційної магістерської роботи **апробовані** на міжнародній науково-практичній інтернет конференції «Сучасні тенденції розвитку публічного та приватного права», тема опублікованої тези «Юридична відповідальність державних службовців» [66] (Київ, 23 березня 2021 р.); стаття опублікована у Міжнародному науковому журналі «Інтернаука» (Серія: "Юридичні науки". 2021. №8) на тему «Адміністративна відповідальність державних службовців» [67]

НУБІП України

РОЗДІЛ I ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1 Історичні передумови розвитку інституту державної служби

Перші спроби дослідити та визначити сутність державної служби як діяльності професійно підготовлених кадрів, що, першочергово, зводиться до реалізації завдань держави та задоволення соціальних потреб громадян, зробили Аристотель, Конфуцій, Макіавеллі, Платон, Цицерон. Їх ідеї наприкінці XIX ст. отримали подальший розвиток у працях М. Вебера, В. Вільсона, Ф. Гуднау, К. Маркса, які розробили окремі концепції бюрократії. Саме у цей період формується один із важливих підходів до визначення державної служби, який часто використовується у сучасній науці — діяльнісний. Відповідно до нього державна служба визначається як діяльність професійно підготовлених кадрів, що спрямовується на реалізацію державної політики та пов'язується із правовим регулюванням усіх аспектів роботи державних службовців. Основний акцент при діяльнісному підході робиться на сам процес здійснення відповідних завдань.

В Законі України «Про державну службу» також акцентується увага на діяльнісному підході. Зокрема, у ст. 1 Закону державну службу [52] визначено як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів.

Кількість наукових доробок вітчизняних та зарубіжних вчених за останні двадцять років в Україні суттєво зростає. Підтвердженням цього є випуск фахових видань з державного управління, зокрема: збірники та вісники наукових праць Національної академії державного управління та її регіональних інститутів, Академії муніципального управління, Запорізького приватного

університету, Хмельницького університету управління та права, а також спеціалізовані журнали, що видаються органами державної влади.

У результаті здійснення усесторонніх наукових досліджень зазначеної проблематики на основі розробленого інституціонального підходу, відповідно до

якого державну службу науковці почали розглядати під різним кутом, як правовий, соціальний, культурний, економічний, політичний та організаційний інститут, що відповідно передбачає певну структуру, виник термін «інститут державної служби».

Однак інституціональний підхід виник як напрям соціально-економічного дослідження. Поняття інституціоналізм включає два аспекти: «інституції» — норми поведінки в суспільстві, та «інститут» — закріплені норми і звичаї у формі законів та організацій, закладів. Тому завдання інституціонального підходу

полягає у тому, щоб не обмежуватись аналізом економічних категорій і процесів, але й інститутів та врахування зовнішньоекономічних чинників.

Засновниками інституціонального підходу вважаються Т. Веблін, Дж. Коммонс, В. Мітчел, які обґрунтовували свої погляди не завдяки економічним розрахункам, а на основі власного досвіду, логіці та статистичним даним. Їх

першочергово хвилювали не тільки економічні проблеми, але й соціальні, політичні, етичні і правові питання. Інституціоналісти не розробляли загальних методологій і не створили наукової школи, однак дослідили різні сфери суспільного життя та окремі проблемні питання формування інститутів.

Сьогодні інституціональний підхід активно застосовується при дослідженні державної служби.

Науковці характеризують її як інститут влади, що має різноманітні аспекти прояву, а отже, передбачає певну структуру. Державна служба як правовий інститут є системою відповідних нормативно-правових актів, які регулюють

норми та умови функціонування державної служби. У політичному контексті інститут державної служби забезпечує реалізацію зовнішньої та внутрішньої державної політики і виступає стабілізуючим чинником у суспільстві. У культурному аспекті інститут державної служби характеризується сукупністю

культурних норм та правил поведінки, яких мають дотримуватись державні службовці.

Домінуючим є погляд, який визначає соціальну роль інституту державної служби. Зокрема, Л. С. Стельмашук зазначає, що у соціальному плані інститут

державної служби є органом взаємодії суспільства і держави, державного апарату та громадських структур, державного службовця та громадянина [61].

Як підкреслює Т. Л. Желток, інститут державної служби у соціальному аспекті передбачає закріплення принципів громадянського суспільства, які

регулюють організацію діяльності людей, підтримують соціальний порядок у процесі суспільного відтворення [25]. Будучи соціальним інститутом, державна

служба має на меті задоволення соціальних потреб, а під впливом зовнішнього середовища вона не тільки може, але й повинна зазнавати змін — як

структурних, так і якісних, оскільки задоволення потреб прямо пов'язано з якістю життя і діяльності громадян [64, с. 332].

Складність інституту державної служби полягає в тому, що, по-перше, він поєднує в собі правові норми інших галузей права; по-друге, складається з

окремих етапів, зокрема: вступ на державну службу, проходження служби, принципів державної служби [1, с. 181—182].

Інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше — робить цей механізм

здатним вирішувати будь-які питання у галузі державного управління [25, с. 144]. Вітчизняні та зарубіжні науковці аналізують та досліджують як особливості

функціонування інституту державної служби, так і окремих його елементів у їх взаємодії. Особливу увагу науковці приділяють безпосередньо структурі

інституту державної служби. Зокрема, О.І. Паркоменко-Кучевіч зазначає, що його елементами є: по-перше, системи правових, організаційних та

процесуальних інститутів, що визначають порядок формування та реалізації цілей держави; по-друге, сукупності людей, які мають спеціальну професійну

освіту та працюють в державному апараті управління [50]. До елементів інституту державної служби В.Ю. Захарченко відносить: систему нормативно-

правових актів і юридичних норм, які регулюють порядок та умови комплектування кадрів державної служби, визначають правове положення державних службовців, умови проходження державної служби, систему державних органів, в яких здійснюється службова діяльність; інституціонально

врегульовану професійну діяльність щодо забезпечення виконання повноважень державних органів у межах встановленої компетенції; сукупність державних службовців, які об'єднані індивідуальною та колективною формами організації праці у межах відповідних апаратних структур; комунікативну систему між державою та суспільством, що забезпечує реалізацію державної політики та виконання державних рішень з відповідним реагуванням на суспільні потреби [27].

Якщо зробити суто історичний екскурс, то офіційно як професійну діяльність державну службу започатковано в Європі та США в середині XIX століття. Сучасна концепція функціонування державної служби склалася на початку XX століття. В її основу покладені такі постулати: чітка правова регламентація відокремлених служб; посадова субординація при виконанні розпорядчих та виконавчих функцій державного управління; захист правового статусу та компетенції державних службовців; конкурсна система добору кадрів [25, с.11].

Становлення та розвиток державної служби України відбувалися на всіх етапах її історії та державотворення. Паростки державної служби можна розпізнати у найперших державних утвореннях на території України.

Відповідно, досліджуючи питання становлення і розвитку державної служби в Україні, слід відмітити, що важко вказати на якусь одну сферу чи аспект цієї служби, який би сам по собі визначав би сутність та характеризував призначення цього невід'ємного атрибуту державного управління у сучасних суспільстві та державі. Це пов'язується із тим, що вказана інституція знаходить свій прояв у різних формах та напрямках, де реалізація кожного з цих аспектів здійснюється із урахуванням певних напрацювань та на ґрунті правових принципів і положень.

Зародження державної служби можна спостерігати у найдавніших державах утворення на території України. Протягом всієї історії український народ створив кілька великих державних об'єднань, які були визнані у тогочасному світі.

Аналіз історичного аспекту науково-теоретичної думки щодо інституту державної служби та її структурних елементів дає підстави виокремити такі періоди її становлення та розвитку:

1. Дореволюційний період (кінець 17-поч. 20 ст.)
2. Радянський період (20-90-ті роки 20 ст.).
3. Період незалежності України (90-ті роки 20 ст. - теперішній час) [23].

Слід зауважити, що упродовж 70 років, коли України перебувала у складі СРСР не було навіть визначення державної служби та правової основи її функціонування. Визначальним кроком у реформуванні державного управління та створенні правових підстав для діяльності посадових осіб органів державного управління і місцевого самоврядування стало прийняття 16 червня 1993 року Верховною Радою України Закону «Про державну службу».

Україна стала першою з республік колишнього СРСР, у якій було прийнято закон про державну службу, встановивши таким чином особливий правовий статус осіб, уповноважених на виконання функцій держави державних службовців. Цей Закон став першим законодавчим актом, що врегулював відносини у сфері державної служби і дозволив, власне, сформувати інститут державної служби в Україні [25].

Для функціонального управління державною службою 2 квітня 1994 р. постановою Кабінету Міністрів України «Про управління державною службою» було утворено Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України (скорочено – Голодержслужба України, ГУДС). У 1995 р. Указом Президента України на посаду Начальника Голодержслужби України призначено Лелікова Геннадія Івановича. До розвитку основних положень Закону України «Про державну службу» та нормативної бази щодо організації державної служби активно долучаються Президент України, Кабінет Міністрів

та Головне управління державної служби. Виходять у світ укази Президента України: «Про заходи щодо вдосконалення роботи з кадрами в органах виконавчої влади, з керівниками підприємств, установ і організацій» від 19

травня 1995 р., «Про положення про Раду по роботі з кадрами» від 24 липня 1995

р., «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. Стосовно нормативно-правових актів, виданих Кабінетом Міністрів України, то варто згадати такі постанови:

«Про затвердження Положення про Головне управління державної служби при Кабінеті Міністрів України» від 8 вересня 1994 р., «Про Положення про

формування кадрового резерву для державної служби» від 19 грудня 1994 р.,

«Про затвердження Порядку проведення службового розслідування» від 4 березня 1995 р., «Про заходи щодо підвищення кваліфікації державних

службовців органів державної влади» від 28 липня 1995 р., «Про затвердження

Положення про порядок проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців» від 4 жовтня 1995 р., «Про центри підвищення

кваліфікації державних службовців і керівників державних підприємств, установ й організацій» від 19 лютого 1996 р., «Про затвердження Типового положення

про кадрову службу органу виконавчої влади» від 2 серпня 1996 р., «Про порядок проведення атестації державних службовців органів виконавчої влади» від 14

серпня 1996 р.²⁹ та ін., які визначають головні шляхи практичної реалізації Закону України «Про державну службу» [59].

Важливе значення для професійного розвитку державної служби має Указ

Президента України «Про Комплексну програму підготовки державних службовців» від 9 листопада 2000 р., в якому чітко визначено цілі та завдання органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо розвитку

професійного кадрового потенціалу державного управління та місцевого

самоврядування шляхом якісного вдосконалення функціонування

загальнонаціональної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для професійної діяльності в цих органах. Так, задля

подальшого розвитку та вдосконалення функціонування державної служби

Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. схвалено «Концепцію розвитку законодавства про державну службу».

З метою впровадження системних змін та модернізації державного управління, яка зробить владу доступною, прозорою та ефективною, наприкінці

2010 р. в Україні розпочато адміністративну реформу. Стартом адміністративної реформи послужив Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [38, с.188].

З 01.05.2016 року набрав чинності новий Закон України «Про державну службу». Він визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення

публічної, професійної, політично неупередженої, ефективною, орієнтованою на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях [52].

У «Стратегії державної кадрової політики України на 2012 – 2020 роки», схваленої Указом Президента України від 1 лютого 2012 р., метою є забезпечення всіх сфер життєдіяльності суспільства кваліфікованими кадрами,

необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою. У

стратегії зазначені питання, що потребують вирішення: необхідність забезпечення взаємозв'язку між ринком освітніх послуг та ринком праці, приведення обсягів та якості професійної освіти й навчання у відповідність до

потреб роботодавців; підвищення ролі соціальних партнерів, суб'єктів господарювання в реалізації стратегії навчання впродовж життя [38, с.190].

1.2 Поняття та особливості діяльності державної служби

На сьогодні не існує єдиного підходу до визначення поняття «державна служба».

Державну службу в системі суспільних наук можна розглядати у кількох аспектах:

- як галузь науки, яка вивчає закономірності розвитку, принципи, історію, законодавство інституту державної служби;

- як галузь права, яка юридично закріплює державно-службові відносини, в ході яких реалізуються посадові повноваження державних службовців і функції державних органів влади;

- як галузь українського законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері організації і функціонування держави;

- як професійну діяльність, яка для державного службовця є необхідністю виконувати свої посадові повноваження. У межах цієї діяльності реалізується компетенція державних органів влади;

- як комплексну навчальну дисципліну, в рамках якої передбачено

вивчення теоретичних, законодавчих, нормативно-правових засад організації, проходження та функціонування державної служби; управління державною службою та її ефективністю; державної служби як соціального інституту;

загальних засад діяльності, правового статусу державних службовців; типів,

видів, рівнів державної служби в Україні; як спеціальність вищої освіти, за якою

ведеться підготовка фахівців адміністративного менеджменту [14, с.15-16].

Згідно ЗУ «Про державну службу» державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання

завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій,

стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів

міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;
 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством [52].

Державна служба є професійною діяльністю, спрямованою на забезпечення стабільності та гуманізму управління, в рамках стабілізації соціально-політичного життя, сприяння розв'язанню політичних конфліктів і урівноваження дій різних політичних сил. Водночас державну службу можна

визначити, як спеціальну компетентну публічну трудову діяльність громадянина у державному органі, установі та іншій структурі, яка здійснює завдання та функції держави та має відповідний адміністративно-правовий статус [40].

Державна служба – це здійснювана на основі законодавства діяльність щодо формування апарату державних органів; професійна діяльність з практичного виконання функцій та соціально важливих завдань держави, забезпечення прав і свобод громадян, яка оплачується за рахунок державних коштів [11, с.56].

Ю.П. Битяк вважає, що державну службу слід розглядати в таких 3 аспектах як соціальний, політичний, правовий [11, с.32]. На думку В. Б.

Аверянова, в правовому розумінні державна служба – комплексний правовий інститут, що регулює організацію та діяльність усіх державних службовців і складається з правових норм різних галузей права [1, с.181-182].

В організаційному плані державну службу розглядає М.І. Іншин. Він розглядає державну службу як систему, що складається з формування органу і процесуальних засад діяльності державного апарату, побудови посад, оцінки, стимулювання та відповідальності державних службовців [29, с.167].

З вище вказаного можна сформулювати власне визначення поняття «державна служба»: це професійна оплачувана діяльність осіб, що займають

посади державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, що має на меті реалізацію завдань та виконання функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим.

З метою різнобічного підходу до остаточного розуміння ефективності впровадження законодавчих змін у сфері державної служби слід здійснити порівняльний аналіз усіх трьох законодавчих актів, які її регулювали раніше та продовжують регламентувати в умовах сьогодення. Тому необхідно розпочати порівняння з самого визначення державної служби.

У законі 1993 р. «державна служба» визначається як діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, що здійснюється на професійній основі з метою виконання завдань і функцій держави.

Натомість у законі 2011 р. державна служба вже розглядається як діяльність державних службовців, заснована на професійній основі, пов'язана з підготовкою пропозицій щодо формування державної політики, забезпеченням її реалізації та наданням адміністративних послуг.

Останнє визначення поняття державної служби є більш широким і містить у собі законодавчо закріплену норму щодо підготовки державним службовцем пропозицій відносно формування державної політики. Також принциповою новелою є введення у поняття державної служби надання державними службовцями адміністративних послуг, що не встановлювалося попереднім законодавчим актом.

Слушно зазначає професор Є. І. Бородін: «У 2011 р. поняття «державна служба» набуло нового вигляду. Воно стало більше пов'язаним з терміном «державний службовець», але вже відокремленим від термінів «посада», «державний орган», «апарат державного органу», «завдання і функції держави».

Не було вже й прив'язки до джерел виплати заробітної плати. У Законі України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. при характеристиці державної служби на перший план вийшли поняття «формування та реалізація державної політики» та «надання адміністративних послуг» [12].

Отже, на відміну від положень закону 1993 р. змінено погляд на сутність та призначення державної служби, яка відповідно до закону 2011 р. сприймалася не як суто допоміжний інститут держави щодо функціонування державних органів, а передусім як механізм забезпечення реалізації прав і свобод людини, колективних інтересів суспільства.

Розглядаючи поняття державної служби в розумінні авторів чинного Закону України «Про державну службу» №889-VIII від 10.12.2015 року [52], відразу слід зупинитися на тому, що визначення містить ще більш широке коло питань, які повинні охоплювати державні службовці під час здійснення своїх повноважень, зокрема: підготовка пропозицій щодо формування державної політики та аналізу її на різних рівнях (розробка та проведення експертиз проектів програм, законів, стратегій тощо); виконання законів та підзаконних нормативно-правових актів, програм (загальнодержавних, галузевих, регіональних), забезпечення реалізації державної політики та надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства; управління майном, фінансами держави, персоналом державних органів; інші повноваження, визначені законодавством.

Крім того, державна служба відтепер розглядається як «публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави» [52]. Тобто фактично в поняття державної служби окрім принципу професійності введено принципи публічності та політичної неупередженості, що є суттєвим кроком до побудови ефективного інституту державної служби в Україні.

Не менш важливим елементом у системі державної служби слід вважати ту одиницю, на яку державою покладаються владні, службові повноваження державного службовця. Аналізуючи положення закону 1993 р., зауважимо, що як такого визначення державного службовця в цьому законі не існувало. Розуміння поняття «державний службовець» випливало із самого визначення державної служби: «державна служба в Україні – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного

виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. Ці особи є державними службовцями і мають відповідні службові повноваження».

Натомість у чинному Законі України «Про державну службу» значно скорочено поняття державного службовця, а саме: більшість з окресленого кола питань, які державний службовець повинен охоплювати під час здійснення своїх державно-службових повноважень, винесено за межі поняття державного службовця та віднесено до понятійного визначення державної служби. Стосовно цього Є. І. Бородин зауважує, що державна служба в законі 2015 р. визначається як діяльність та окреслюється відповідним передіком її напрямів, порівняльний аналіз якого «... у визначенні терміна «державна служба» зразка 2015 р. з попередніми документами свідчить про те, що подібна кваліфікація діяльності 2011 р. була включена до визначення поняття «державний службовець» [12].

Для ефективного розвитку державної служби безперечно важливим є визначення її принципів, які окреслюють основне у змісті та значенні державної служби. В енциклопедичному словнику з державного управління поняття «принцип» (від лат. principium – початок, основа, виникнення, першоджерело) тлумачиться так: принцип – основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою тощо [24, с. 560 – 561]. В. Я. Малиновський визначає принципи як специфічне поняття, змістом якого є не стільки сама закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них [42, с. 190].

З метою створення нової, більш ефективної за своїм змістом моделі державної служби, яка відповідатиме сучасним вимогам суспільства, виникає необхідність запроваджувати та втілювати нові принципи державної служби.

Споглядаючи розвиток законодавчого поля у сфері державної служби, слід звернути увагу на якісні зміни щодо розуміння та розкриття змісту кожного з принципів державної служби, які з'являються в сучасній нормативно-правовій базі. Принципи, визначені положеннями закону 2011 р., можна вважати більш

адаптованими до сучасних вимог, які висувалися до державної служби, але не виключали засад принципів закону 1993 р., на підставі яких раніше функціонувала державна служба.

Аналізуючи положення «нового» закону 2015 р. стосовно принципів, з дотриманням яких здійснюється державна служба, слід зауважити, що на відміну від законів 1993 р. та 2011 р. з переліку принципів виключено персональну відповідальність державного службовця. Усі інші принципи державної служби, які були передбачені в законах 1993 р. (у прямому або трансформованому значенні) та 2011 р., увійшли до принципів, з дотриманням яких функціонує державна служба відповідно до вимог закону 2015 р. Позитивним зрушенням вважаємо доповнення принципів державної служби новими, такими як: ефективність, прозорість та стабільність. Не менш важливим нововведенням у

законі 2015 р. є конкретизоване визначення саме змісту принципів, які забезпечують розуміння, що саме включає в себе кожне з понять, яке стосується організації та діяльності державної служби.

Отже, професіоналізм визначається в законі як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин. Політична неупередженість має на меті не допустити впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків.

Принцип прозорості передбачає відкритість інформації про діяльність державного службовця, а ефективність слід розуміти як раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики.

Стабільність як принцип слід розглядати як безстроковість призначення державних службовців, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів [12].

Отже, підбиваючи підсумки дослідження розвитку державної служби в Україні в контексті законодавчої еволюції її основоположних термінів – «державна служба», «державний службовець» та «принципи державної служби»,

слід зауважити, що кожне законодавче нововведення щодо державної служби має на меті забезпечити країну та її громадян беззаперечним правом рівного доступу до державної служби, а також публічною, професійною, політично неупередженою, ефективною, орієнтованою на громадян державною службою, яка функціонує в інтересах держави та суспільства.

Слід виокремити позитивний момент щодо впровадження у 2011 р. законодавчого визначення поняття «державний службовець», у той же час звернемо увагу на негативний чинник, пов'язаний із тим, що держава понад 20 років свого незалежного існування не мала відповідним чином чіткого законодавчого визначення поняття саме тієї одиниці, на яку державою були покладені владні, службові повноваження – по суті державного службовця.

У ході дослідження визначено, що беззаперечно важливим для розвитку законодавства України у сфері державної служби зокрема та публічної служби загалом є не лише формальний перелік принципів державної служби, який у «застарілому» вигляді проіснував більше ніж два десятиліття незалежної України, а сформовано конкретизований підхід до тлумачення змісту кожного з принципів, оновлено їх змістовне значення та трансформовано деякі з них в інші, враховуючи сучасні вимоги до публічної служби, та суттєво спрощує трактування змісту принципів державної служби під час їх практичного застосування.

Важливим позитивним моментом є введення у спеціальне законодавство щодо державної служби вперше таких принципів державної служби, як ефективність, прозорість та стабільність.

Але досить актуальним в умовах сьогодення залишається питання безперечного дотримання державними службовцями встановлених законодавством принципів, реального втілення та впровадження їх у життя шляхом «проростання» у свідомість державних службовців істинних якостей,

яких вимагає від них суспільство (а не суто формального підходу), задля поліпшення іміджу державної служби, ефективної боротьби з корупцією, наближення органів державної влади до людей, поліпшення взаємовідносин «влада – суспільство» та в остаточному підсумку – підвищення ефективності та розвитку публічної служби в Україні.

1.3 Правовий статус державних службовців

Державний службовець набуває адміністративно-правового статусу з моменту вступу на державну службу і втрачає з моменту припинення державної служби. Відповідно до ЗУ «Про державну службу», право на державну службу мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою та яким присвоєно ступінь вищої освіти не нижче:

- 1) магістра - для посад категорій «А» і «Б»;
- 2) бакалавра, молодшого бакалавра - для посад категорії «В» [52].

Вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу.

Прийняття громадян України на посади державної служби без проведення конкурсу забороняється, крім випадків, передбачених Законом. Особа, яка вступає на посаду державної служби вперше, набуває статусу державного службовця з дня публічного складення нею Присяги державного службовця, а особа, яка призначається на посаду державної служби повторно, - з дня призначення на посаду [52].

Проходження державної служби – це сукупність елементів, які визначають структуру та послідовність проходження державної служби [55]. Проходження державної служби, як вважає Павленчик П., необхідно розглядати як систему, яка не є чимось сталим, незмінним. Можуть змінюватися її складові в залежності від нових завдань, що постають перед цим інститутом. Із змінами, введенням нових елементів водночас набуває нових якісних змін і сам інститут

проходження державної служби. У цьому, на думку автора, проявляється єдність, взаємозв'язок і взаємозалежність цілого і частин [48].

Основними вимогами до формування системи безперервної освіти державних службовців в Україні є наступні:

Система підготовки державних службовців має бути максимально гнучкою й відповідати потребам адміністрацій та самих працівників.

В системі безперервної освіти необхідно об'єднати такі структури як:

1) вищі навчальні заклади (профільні університети) для отримання основної вищої освіти для подання на посаду державної служби та підвищення кваліфікації державних службовців за інтегрованими планами;

2) інституції підвищення кваліфікації на базі спеціалізованих закладів або профільних університетів;

3) служби (центри) супроводу процесу безперервної освіти державних службовців – діагностичні, психологічні, науково-дослідні, методичні.

Навчальні плани, програми підготовки і підвищення кваліфікації державних службовців мають відповідати реальним потребам органів державного управління, місцевого самоврядування з використанням наступних форм співпраці і координації:

- організація проходження практики студентів у державних установах;
- організація волонтерської роботи студентів у державних установах;
- проведення консультацій між університетами та державними установами щодо навчальних програм;

– проведення консультацій між університетами та державними установами за темами науково-дослідних робіт студентів, у тому числі за темами магістерських робіт;

- організація спільних заходів - конференцій, семінарів;

– участь працюючих державних службовців, як викладачів для конкретних курсів в університетах.

НУВБІП УКРАЇНИ

Основою системи безперервної професійної освіти державних службовців має бути неперервність процесу та спадкоємність змісту професійної освіти по вертикалі та горизонталі, що буде сприяти підвищенню якості роботи державних

службовців, створенню інтегрованих програм, оптимальному використанню науково-педагогічних кадрів та матеріально-технічної бази профільних ВНЗ, розвитку інноваційних процесів та творчої активності учасників освітнього процесу [21, с.171].

Основними компетенціями, якими мають оволодіти державні службовці, є:

– професійні знання типів, принципів і законів управління, здатності розглядати організацію загалом та її місце в соціальному світі, знання суб'єкта і об'єкта управління, взаємної відповідальності між ними;

– професійні вміння застосування волі і влади в управлінській діяльності, використання інноваційних управлінських технологій, формування уміння аналізувати нестандартні управлінські ситуації;

– психологічна компетентність щодо успішної професійної діяльності, знання психологічних особливостей суб'єкта та об'єкта управління, дотримання етичних норм у ділових відносинах у поєднанні з кваліфікованою діяльністю;

– формування оптимального, творчого потенціалу, найвищої продуктивності праці, здатності працювати в умовах жорсткої конкуренції;

– прагнення до самовдосконалення, досягнення найвищої професійної майстерності [21, с.171].

Загальними підходами до навчання в системі безперервної професійної освіти мають стати: доступна загальна інформаційна база; координація і наступність у професійній підготовці; інтерактивні методи викладання і надання нових навчальних матеріалів, які відображають сучасні проблеми і потреби.

Процес організації навчання кожного державного службовця має визначатися на основі індивідуального оцінювання та надання відповідних рекомендацій. відвідування курсів підвищення кваліфікації, отримання інової освіти в конкретній галузі, участь у семінарах і тренінгах тощо [21, с.172].

Як вважає Діденко Н.Г. безперервна освіта сприяє повноцінному розвитку особистості, формує вміння брати активну участь у суспільних процесах і адаптуватися до культурної, етнічної і мовної різноманітності. Перехід до

безперервної освіти - це якісно новий рівень функціонування закладів освіти в

умовах інформаційної економіки та побудови «суспільства знань», який орієнтує

освітні послуги на споживачів, що одержали професійну освіту і бажають підвищити рівень своїх навичок або отримати нові знання шляхом підвищення

кваліфікації, отримання післядипломної освіти, курсів, тренінгів, коротких навчальних програм, які можуть пропонуватися на будь-якому етапі освіти або

професійної кар'єри [21, с.171].

Європейська комісія визначила навчання впродовж життя в рамках Європейської стратегії зайнятості як всебічну навчальну діяльність, яка

здійснюється на постійній основі з метою покращення знань, навичок і

професійної компетенції. Це означає, що безперервна освіта стає необхідним і все більш значущим елементом сучасних освітніх систем.

Крім загальних підстав, передбачених Кодексом законів про працю України, державна служба припиняється у разі:

1) у разі втрати права на державну службу або його обмеження;

2) у разі закінчення строку призначення на посаду державної служби;

3) за ініціативою державного службовця або за угодою сторін;

4) за ініціативою суб'єкта призначення;

5) у разі настання обставин, що склалися незалежно від волі сторін;

6) у разі незгоди державного службовця на проходження державної служби у зв'язку із зміною її істотних умов;

7) у разі досягнення державним службовцем 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом;

8) у разі застосування заборони, передбаченої Законом України «Про очищення влади» [52].

Одним з ключових питань залишається визначення елементів адміністративно-правового статусу державних службовців, на сьогодні немає

єдиного підходу до їх розуміння. Так, розуміння визначення та змісту адміністративно-правового статусу центрального органу виконавчої влади дозволяє певним чином його виокремити поміж ряду інших державних органів, визначивши особливості його організації, функціонування та взаємодії з іншими органами державної влади [65, с.329].

О.М. Костюков, наприклад, до елементів правового статусу посадової особи включає правосуб'єктність, завдання, які вирішуються згідно з посадою, основні функції, права й обов'язки, гарантії, правові форми діяльності, порядок взаємовідносин за посадою, відповідальність. Набуття адміністративно-правового статусу безпосередньо залежне від наявності адміністративної правосуб'єктності [45, с.93]. Вважаємо доречним зауваження Ю. О. Пундор про те, що дискусію з приводу визначення змісту категорії «правосуб'єктність» не можна вважати закінченою, оскільки поки що вона не привела до єдиного

вирішення актуальних проблем [55, с.60]. Правосуб'єктність – це явище, що складається з правоздатності і дієздатності та характеризується як здатність мати права, обов'язки і здійснювати їх [57, с.62]. Адміністративна дієздатність – це здатність суб'єкта самостійно, вольовими усвідомлюваними діями (безпосередньо або через представника) реалізовувати надані йому права і виконувати покладені на нього обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання [3, с.187]. Правоздатність – це здатність бути суб'єктом права і без своєї волі [45, с.93]. Адміністративна правоздатність – це здатність суб'єкта мати права й обов'язки, передбачені нормами адміністративного права [3, с.187].

Більшість з авторів не надають правосуб'єктності самостійного значення і розглядають її не як окремий правовий та категоріальний засіб, а розуміють як узагальнююче поняття, що відображає наявність в учасника правовідносин певних юридичних властивостей у їх нерозривній єдності [57, с.60].

Досліджувана категорія не повинна бути обтяжена зайвими складовими, що не характеризують правове положення особи, а визначають умови набуття статусу або відповідальність за порушення чи недотримання норм права особою з відповідним статусом.

Я. С. Зелотарьова вважає доцільним розуміння структури та змісту правового статусу через такі необхідні й достатні для характеристики правового положення особи елементи: права, свободи та обов'язки особи,

правосуб'єктність [28, с.82]. Існує думка, відповідно до якої, можливість і здатність – це ті категорії, які не можна ототожнювати. До аргументів цієї позиції належить те, що філософська категорія можливості – більш широке поняття. Усяке явище у своєму розвитку, сукупність явищ приховують у собі якісь можливості. Здатність – це категорія, що відображає, насамперед, певні якісні характеристики особи [43, с.93].

Таким чином, чинне законодавство України не наводить чіткого вичерпного поняття державних службовців. Вітчизняний законодавець лише зазначив, що до них належать особи, які займають посади в державних органах та їх апаратів й мають відповідні службові повноваження.

Загалом термін «державний службовець» є похідним від терміну «державна служба».

На законодавчому рівні питання про види державної служби досі не врегульовано. Проте, якщо проаналізувати норми ЗУ «Про державну службу» 2015 року, то можна дійти висновку про те, що вітчизняний законодавець класифікує державних службовців залежно від категорій посад державних службовців та рангів державних службовців. Так, зокрема, відповідно до відповідно до ст.38 ЗУ «Про державну службу» 2015 року, прийняття на державну службу, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних із службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються.

На нашу думку, вбачається необхідним внести відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства України беручи до уваги вище зазначене та доповнити чинний ЗУ «Про державну службу» статтю «Види державної служби та державних службовців».

Державний службовець набуває адміністративно-правового статусу з моменту вступу на державну службу і втрачає з моменту припинення державної служби. Одним з ключових питань залишається визначення елементів

адміністративно-правового статусу державних службовців, на сьогодні немає

єдиного підходу до їх розуміння.

В сучасній Україні існує чимало різних видів державних службовців та державних служб, правовий статус яких регулюється значною кількістю

нормативно-правових актів. Водночас чинна законодавча база у даній сфері не

позбавлена прогалин та колізій, які негативно впливають на ефективність

діяльності тих чи інших державних служб.

Якість та своєчасність надання адміністративних послуг ще не стали, на жаль, основним критерієм оцінки діяльності державних службовців і посадових

осіб / службовців органів місцевого самоврядування та виміром їх кар'єрного

розвитку. Причини полягають у недосконалості моделі управління, а саме в її

блоках роботи з персоналом, обліку знань і здібностей посадовців, довгострокових цілей розвитку органів місцевого самоврядування, а також

політизації адміністративної діяльності керівних кадрів. Цілеспрямована,

системна й послідовна кадрова політика у системі органів державної виконавчої

влади та виконавчих органах місцевого самоврядування має ґрунтуватися на

чіткому уявленні про особливості та перспективи розвитку українського суспільства з урахуванням як світових тенденцій еволюції цивілізації, так і

власних національних інтересів та культурно-історичних особливостей.

У всіх без винятку сферах державної служби сьогодні існують також проблеми професіоналізації. На суттєві недоліки в системі професіоналізації

державної служби України, зокрема в питаннях, що стосуються професійної підготовки кадрів, було звернено увагу в підсумкових матеріалах експертного

оцінювання за програмою SIGMA.

Існуюча в Україні державна кадрова політика внутрішньо суперечлива. В адміністративному апараті прослідковується дублювання повноважень, а отже,

зниження рівня відповідальності державних службовців за помилки, які нерідко

призводять до фінансових збитків і знижують довіру народу до влади. Україна пережила часи, коли на державній службі здійснювалися масові звільнення і такі ж призначення осіб, більшість з яких розуміла своє покликання не на користь країні; а також наслідки, до яких призводило некомпетентне керівництво.

Як бачимо, основною проблемою сучасності у сфері державної служби є відсутність належного правового регулювання адміністративно-правового статусу окремих видів державних служб, що зумовлює проблеми реалізації їх завдань. Вирішити дану проблему, на нашу думку, можна лише шляхом внесення комплексних змін та доповнень до чинного законодавства України у сфері здійснення державної служби різними видами державних службовців. Потрібно усунути наведені в роботі колізії та привести у відповідність певні положення чинного законодавства у даній сфері.

Для прискорення професіоналізації державної служби потрібно:

- мінімізувати причини, які заважають прихід в органи державної влади високопрофесійних фахівців;
- розробити та унормувати на законодавчому рівні дійсно ефективну систему добору кадрів на державну службу та організації роботи з персоналом;
- прискорити модернізацію національної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державно-управлінських кадрів (вировядження) інституційних основ професіоналізації державної служби; оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання з орієнтацією на перспективи розвитку державного управління і державної служби, держави і суспільства загалом; створення ефективною системи формування і розподілу державного замовлення на підготовку державних службовців в освітній галузі «Державне управління», а також збільшення його обсягів);
- внести відповідні зміни/доповнення до існуючих організаційно-правових засад державної служби в Україні з метою створення системи реального впливу професійного навчання на кар'єрне просування державних службовців.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

РОЗДІЛ 2 АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1 Поняття адміністративного правопорушення та його склад

Поняття адміністративної відповідальності, як найбільш поширеного виду юридичної відповідальності, було і залишається найбільш суперечливим і дискусійним питанням адміністративно-правової науки. Так, дослідник адміністративної відповідальності Д. М. Лук'янець вважає, що адміністративна відповідальність – це відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинення останніми передбачених законодавством діянь і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень [41, с. 26–34]. Ми вважаємо, що адміністративна відповідальність існує не тільки у вигляді правовідносин, а й як об'єктивна правова реальність у відповідних нормативно-правових актах, які передбачають адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень. Цікавою є точка зору державного діяча сучасної України, юриста-практика і науковця А. В. Матіоса, який зазначив, що «як правова якість суб'єктів правовідносин адміністративна відповідальність являє собою суб'єктивний юридичний обов'язок для осіб, винних у порушенні встановлених адміністративно-правовими нормами правил поведінки, відшкодувати заподіяні суспільним відносинам збитки і зазнати заходів адміністративного стягнення відповідно до чинного законодавства» [44, с. 12].

На нашу думку, визначення юридичної відповідальності як суб'єктивного юридичного обов'язку не є точним, оскільки такий обов'язок може бути тільки в межах правовідносин, суб'єктами яких можуть бути конкретні суб'єкти – державні органи, уповноважені державні особи, тобто якщо дотримуватися

логіки, то правопорушник несе відповідальність не перед державою, яка встановила юридичну відповідальність у правових нормах, а перед державними органами або уповноваженими особами, що, на нашу думку, не зовсім точно.

Крім того, вважаємо, що відповідальність – це не «суб'єктивний юридичний обов'язок відшкодувати збитки і зазнати заходів адміністративного стягнення», а саме реальне відшкодування збитків і справжнє зазнавання заходів адміністративного стягнення.

Розробники проєкту Концепції реформування адміністративного права України, який був переданий на розгляд парламенту України ще у 2000 році, вважають, що суб'єкти владних повноважень (представники держави) несуть адміністративну відповідальність на підставі адміністративних правопорушень, тобто порушень адміністративно-правових норм, відповідно до рішень адміністративного суду, а особи несуть адміністративну відповідальність за

вчиненні адміністративні проступки як різновиди адміністративних правопорушень. На підставі цих положень автори проєкту Концепції вважають за доцільне відмовитися від застосування у КУДАП терміна «адміністративне правопорушення», залишивши термін «адміністративний проступок», відповідно перейменувавши законодавчий акт [33, с. 31–32]. Відомий український вчений-адміністративіст В. К. Колпаков визначив адміністративну відповідальність як: передбачене законодавством, примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом до осіб, які вчинили адміністративні проступки, заходів впливу, які виконані правопорушником [35, с. 76; 2, с. 22].

Більш широке дає визначення адміністративної відповідальності видатна українська вчена-правознавець у галузі адміністративістики, яка зробила значний творчий внесок у розвиток національного адміністративного права, Т. О. Коломоець, яка вважає, що адміністративна відповідальність – «це різновид юридичної відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави на відповідну категорію протиправних діянь (насамперед, адміністративних проступків), а особи, які вчинили зазначені правопорушення,

мають відповідати перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку» [34, с. 9].

Вважаємо, що коректніше зазначити, що це негативне реагування не «з боку уповноваженого органу», а з боку держави, правопорушник мусить відповідати перед державою в особі уповноваженого державного органу, а не перед уповноваженим органом, який держава наділяє правом притягнути правопорушника до відповідальності. Учений В. В. Гаращук, зважаючи на погляди вітчизняних науковців та положення чинного законодавства, розглядає поняття «адміністративна відповідальність» як вид юридичної відповідальності, яка застосовується до особи за протиправні діяння, що визнаються законодавством адміністративними проступками, адміністративних стягнень,

що тягнуть для неї обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного характеру і накладаються уповноваженими органами чи їх посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [19, с. 101]. Безумовно, всі визначення адміністративної відповідальності є результатом копійної науково-дослідної роботи вчених-адміністративістів і юристів-практиків, однак фундаментальне оновлення адміністративного права передбачає й нові підходи до визначення поняття «адміністративна відповідальність», інтеграції досягнень юридичної науки і практики.

Наявність факту проступку, з яким пов'язується виникнення охоронних правовідносин, у межах якого реалізується адміністративна відповідальність, становить фактичну підставу. Керівною вимогою у цьому випадку є необхідність виявлення порушення закону, адже значна кількість деліктів залишаються прихованими. Безпосередньо наявність факту правопорушення встановлюється в суді або в процесі діяльності інших компетентних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Зрештою, процесуальна підстава передбачає наявність правозастосовного акта компетентного органу або службової (посадової особи), яким встановлюється вид і міра адміністративної відповідальності, тобто обсяг та форма заходів державно-правового примусу. У

процесі офіційного встановлення факту правопорушення можуть бути виявлені обставини, які законодавець визначив як підстави, коли юридична відповідальність при формальній наявності складу правопорушення виключається [26, с. 303].

Досить критично до низки наукових положень щодо підстав адміністративної відповідальності підходить Н. М. Батанова. На наш погляд, автором доречно наголошено, що розробка теорії складу правопорушення дозволила деяким авторам стверджувати, що підставою відповідальності є вчинений проступок, а не його теоретична конструкція «склад правопорушення». Кожне правопорушення має окрім юридичної, ще й фактичну підставу. Також окремі вчені пов'язують момент виникнення юридичної відповідальності з моментом ухвалення відповідного рішення компетентним органом або з моментом пред'явлення обвинувачення і винесення обвинувального вироку, або навіть з моментом вступу їх в законну силу, при цьому ототожнюючи підстави для застосування покарання та підстави виникнення юридичної відповідальності, які є різними поняттями [8, с. 21-22].

Необхідно конкретизувати, що процесуальною складовою є не лише акт щодо накладення певного адміністративного стягнення, але для провадження у справах про проступки відіграє важливу роль також складений протокол про адміністративне правопорушення. У низці правопорушень складення цього документу вже є доконаним фактом доведення провини особи, в інших випадках – проміжним етапом наміру відповідної компетентної адміністративно-юрисдикційної інстанції застосувати конкретні адміністративні стягнення.

Отже, проступок є нормативним (статичний елемент) і фактичним (динамічним елемент) підґрунтям притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Водночас відсутність процесуальної складової нівелює реалізацію названих елементів, що унеможливує накладення відповідного стягнення. Причиною наведеного може бути порушення строків відкриття чи не відкриття адміністративного провадження, не складення компетентним органом чи посадовою особою протоколу про адміністративне правопорушення,

неналежне доказування вини порушника, низка інших суб'єктивних і об'єктивних факторів.

Першоосновою будь-якого проступку є його ознаки та юридичний склад, які й вирізняють адміністративне правопорушення від інших діянь, що не носять

характер протиправних. Такі ознаки безпосередньо визначені у дефініції проступку, що закріплено у відповідних положеннях КУпАП, у тому числі:

а) вчинення фізичною особою протиправної дії чи бездіяльності – невиконання чи порушення приписів або заборон, встановлених нормами адміністративного законодавства;

б) вчинення умисної або необережної дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок публічного управління, зокрема проступок визнається вчиненим умисно, коли правопорушник усвідомлював протиправний характер свого

діяння, передбачав шкідливі наслідки і бажав їх або свідомо допускав настання цих наслідків, тоді як необережність в таких діяннях характеризується передбаченням можливості настання шкідливих наслідків, але відповідна особа легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити [32];

в) передбачення положеннями адміністративного законодавства застосування до винної особи чи групи осіб адміністративної відповідальності за протиправну дію чи бездіяльність – будь-яка людина, яка вчинила проступок має понести тягар негативної реакції публічної влади, що реалізується у накладенні певних адміністративних стягнень.

Використовуючи онтологію та гносеологію права як методи дослідження адміністративно-деліктного середовища, у своєму дисертаційному дослідженні

В. К. Колпаков розмежовує онтологічні і гносеологічних ознаки делікту. На переконання науковця наведений нами перелік відноситься до сфери

адміністративно-правової онтології, зважаючи на те, що вітчизняний законодавець ставить за мету з допомогою юридичної техніки шляхом переліку найбільш характерних ознак як можна точніше описати факт, реальне явище

буття з уникненням суб'єктивних факторів. Гносеологічні ознаки виводяться шляхом дослідження відповідних ознак з допомогою науково обґрунтованих методів і опису отриманих результатів [36, с. 156].

У наступних працях цей автор розвинув теорію щодо ознак і складу проступку, однак вибрав інший підхід у питаннях термінології без врахування положень онтології та гносеології права. Так, ознаки наведені в ст. 9 КУпАП є апостеріорними або емпіричними, тоді як ознаки, які містить поняття «склад адміністративного проступку», є апіорними або теоретичними. Співвідношення наведеного полягає у тому, що знання, які попередньо були одержані досвідним шляхом, у подальшому передують досвідові, організують і спрямовують його. Вони є інструментом, який слугує для набуття і формування нових знань теоретичного рівня. Ці ознаки фіксуються у законі як результат узагальнення історичного досвіду щодо детермінації небажаних для суспільства діянь. Їхнє нормативне закріплення є орієнтиром для попередньої кваліфікації адміністративного правопорушення [37, с. 24-25].

Наявність у діянні апостеріорних ознак не є підставою для його визнання проступком і настання адміністративної відповідальності. Це підстава для подальшого офіційного осмислення всіх обставин діяння, що здійснюється з використанням теоретичних знань про ознаки адміністративного правопорушення. Такі знання подає наукове вчення про склад адміністративного проступку. У разі коли результати розслідування доводять, що ознаки вчинку збігаються з ознаками складу, він набуває юридичного змісту як адміністративне правопорушення, і виникають підстави для юридичної відповідальності [18, с. 25].

З урахуванням наведеного слід констатувати, що авторські термінології є другорядними у порівнянні із сутністю і функціональним призначенням ознак проступку, які утворюють дві відокремлені групи характеристик адміністративного правопорушення. Перша група ознак, які безпосередньо закріплені у ст. 9 КУпАП, сигналізують суспільство та публічну адміністрацію про те, що певні діяння потенційно є протиправними, потребують оперативного

втручання відповідних компетентних органів чи посадовців з метою визначення підстав для припинення антигромадських посягань та притягнення винної особи до адміністративної відповідальності.

Друга група ознак проступку має більш складний характер, реалізується у його юридичному складі та потребує обґрунтування і офіційного доказування за встановленою адміністративною процедурою.

Саме за таких умов провадження у справах про проступки є ключовим інструментом встановлення провини особи чи спростування такої, яка формально впливає із сукупності ознак першої із зазначених груп. Відсутність хоча б одного із елементів юридичного складу проступку руйнує весь функціональний зв'язок «правопорушення – адміністративна відповідальність».

В адміністративній теорії виокремлено ще одну суттєву ознаку проступку, з приводу якої постійно тривають наукові дискусії, мова йде про суспільну

шкідливість (небезпечність). На зауваження В. В. Галуцького та А. А. Іванищука, поведінка особи може бути оцінена як проступок, тільки коли воно становить загрозу охоронюваним суспільним відносинам. Про наведене йдеться

безпосередньо у ст. 9 КУпАП, що адміністративним правопорушенням визнається діяння, яке посягає, зокрема на громадський порядок і встановлений

порядок публічного управління. У цьому виявляється сутність проступку як негативного правового явища, що перебуває в деліктній єдності із суттю, яка притаманна лише останньому. Однак суспільна небезпечність проступку є

значно меншою ніж злочину [18, с. 159].

2.2 Підстави й умови притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців

Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання

яких входить до їх службових обов'язків. Зокрема, посадові особи несуть адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: в галузі охорони праці і здоров'я населення, що посягають на власність, у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії і культури;

у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної і теплової енергії; сільському господарстві; за вчинення корупційних діянь та інших правопорушень. Відповідне законодавство містить основні положення, які

визначають підстави притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних діянь, із акцентом на те, що є корупційним діянням, хто може бути

таким суб'єктом (перелік істотно розширено порівняно із раніше чинним законодавством), подано систему суб'єктів протидії корупції та процесуальні аспекти притягнення винних до відповідальності, заходи адміністративно-

правового реагування на вчинення такого роду протиправних діянь.

Згідно із КУпАП до державних службовців, які вчинили адміністративні правопорушення, застосовуються 2 види стягнення - попередження і штраф [32].

Особливості виникнення підстав адміністративної відповідальності службових осіб у тому, що вони несуть 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 і за невживання заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами,

якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих службових осіб. Отже, йдеться про проступки, скоєні з власної вини та з вини «службової». В останньому випадку може наставати й подвійна відповідальність

- адміністративна та дисциплінарна, адміністративна й цивільна - за одне й те саме діяння [52].

Припустимо є субститутам відповідальності окремих категорій державних службовців, а саме військовослужбовців та прирівняних до них осіб.

Адміністративні стягнення накладаються спеціальними органами колегіально

або одиособово їхніми представниками. Не є суб'єктами адміністративних правопорушень ті працівники державних органів, об'єднань громадян, приватних структур, які виконують суто професійні або технічні обов'язки (службовці функціональні, основний склад).

Відповідальність за шкоду, заподіяну службовою особою у галузі виконавчо-розпорядчої діяльності, полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків державними органами, від імені, за дорученням котрих службова особа вчиняє службові дії. Цей обов'язок державного органу випливає з того, що підбір, професійна підготовка кадрів, наділення службової особи часткою компетенції органу (владне повноваження), функції контролю за її діями, матеріальне стимулювання та ін. має здійснюватися цим органом, чим і пояснюється обов'язок відповідальності за дії свого представника. За шкоду, спричинену діями службовців, що не є службовими особами, державний орган

відповідальності не несе, а збитки стягуються потерпілою фізичною чи юридичною особою у загальному порядку. Службовими діями, які слід кваліфікувати як неправильні (неправомірні, незаконні) і якими завдано шкоди, є: невиконання службових обов'язків (або неналежне їх виконання); виконання таких обов'язків неналежним чином (помилкові рішення); перевищення службових повноважень; зловживання такими повноваженнями. Збитки при цьому мають бути реальні та прямі.

Законодавством передбачено, що до суб'єктів адміністративної відповідальності належать не всі державні службовці, а лише посадові особи – «керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій» [52]. Зазначимо, що, відповідно до ст. 14 КУпАП, посадові особи притягаються до адміністративної відповідальності за «правопорушення, пов'язані з недотриманням встановлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких належить до їх службових

обов'язків» [32]. Проте у вищезазначеному формулюванні відсутня конкретизація, що може призвести до непорозуміння та застосування правил аналогії.

КУпАП не містить спеціальних видів адміністративних покарань, застосовуваних виключно до державних службовців. Як показує аналіз положень

особливої частини КУпАП, найбільш типовою мірою адміністративної відповідальності державних службовців за посадове адміністративне

правопорушення є адміністративний штраф. В деяких досить рідких випадках в якості адміністративного покарання державному службовцю може бути

призначено попередження (наприклад, ст. 121 КУпАП). Досить цікавим видається питання про можливість застосування до державного службовця

такого виду адміністративного покарання, як дискваліфікація. Дискваліфікація як захід адміністративної відповідальності застосовується до посадових осіб, які

не володіють публічними владними повноваженнями, а здійснюють організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції в органі

юридичної особи, до членів ради директорів, а також до осіб, які здійснюють підприємницьку діяльність без утворення юридичної особи, в тому числі до

арбітражним керуючим [39].

Таким чином, до державних службовців у зв'язку з вчиненням ними посадових адміністративних правопорушень подібне адміністративне покарання застосовуватися не може. Підставою адміністративної відповідальності

державних службовців є вчинення ними посадового адміністративного правопорушення. У спеціальній юридичній літературі цей термін визначається

як протиправна, винна дія або бездіяльність посадової особи, вчинена ним у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням своїх службових

обов'язків, що відрізняється від інших адміністративних правопорушень фізичних осіб підвищеною громадською небезпекою, що виникає в силу

володіння посадовою особою спеціальним правовим статусом (становищем), і за яку КУпАП встановлена адміністративна відповідальність [46, с. 3].

Притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, має наступні наслідки. – автоматичне внесення особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення; – припинення та трирічна заборона на зайняття посад державної служби у разі притягнення до адміністративної відповідальності працюючого державного службовця (ст. 84 Закону України «Про державну службу»); – обмеження щодо вступу на державну службу осіб, які притягалися до адміністративного стягнення, протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили (ст. 12 Закону України «Про державну службу») [52].

Таким чином, на сучасному етапі державотворення, державні службовці в якості самостійних спеціальних суб'єктів посадових адміністративних правопорушень КУпАП не виділяються. Тільки частина державних службовців підпадає під загальне поняття посадової особи, що міститься в ст. 14 КпАП України. Відповідно, тільки ця частина державних службовців може бути віднесена до числа спеціальних суб'єктів посадових адміністративних правопорушень, передбачених КпАП України. Склади посадових адміністративних правопорушень державних службовців не представлені в певній окремій главі КпАП України, а розпорознені у різних розділах Особливої частини Кодексу, що побічно свідчить про заперечення законодавцем наявності одного загального об'єкта посягання у цих правопорушень-інтересів державної цивільної служби. Таким чином проведене дослідження показало фактичну відсутність в чинному КУпАП повноцінного самостійного інституту адміністративної відповідальності державних службовців.

2.3 Адміністративна відповідальність державних службовців за правопорушення, пов'язані з корупцією

Для кваліфікації адміністративного правопорушення як такого, що пов'язане з корупцією, необхідним є визначення його юридичного складу. При цьому важливо виходити з того, що у контексті досліджуваної тематики правопорушення, що пов'язане з корупцією, розглядається саме як вид

адміністративного правопорушення. Відтак, доцільно першочергово дослідити наукові підходи до визначення юридичного складу адміністративного правопорушення. Зокрема, як вдало зазначає О.В. Белікова будь-яке

протиправне, винне діяння, за здійснення якого чинним законодавством України передбачена адміністративна відповідальність, може бути визнане

правопорушенням тільки за наявності у відповідному діянні певних ознак (елементів) складу адміністративного правопорушення [10, с. 22]. На думку В.М. Берізо, визначення складу правопорушення має важливе практичне значення,

адже дозволяє виявити, як фактичні ознаки будь-якого вчинку особи

співвідносяться з юридичними ознаками, закріпленими в нормах чинного законодавства [9, с. 83]. О.Г. Стрельченко звертає увагу, що адміністративним правопорушенням властивий цілий ряд характерних ознак, які утворюють їх юридичні складу [63, с. 138].

Авторський колектив підручника «Адміністративне право України» на чолі з В.В. Галушко визначають юридичний склад адміністративного проступку як сукупність ознак єдності об'єктивних і суб'єктивних характеристик, які потрібні для визначення такого діяння правопорушенням (об'єкт проступку; об'єктивна сторона; суб'єкт проступку; суб'єктивна сторона) [18, с. 293]. В.А.

Бортник надає визначення складу адміністративного правопорушення як

встановлену правом сукупність ознак (елементів), за наявності яких суспільно-шкідливе діяння може розглядатися як адміністративне правопорушення [13, с.

84].

Традиційно структура юридичного складу адміністративного правопорушення представлена сукупністю чотирьох елементів, до яких відносяться: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона. Відтак, структура юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного

з корупцією, також доцільно розглядати за сукупністю зазначених елементів, кожний з яких потребує більш детальної характеристики та аналізу. Для встановлення об'єкту правопорушення, пов'язаного з корупцією, за яке

передбачена адміністративна відповідальність, першочергово доцільно

звернутися до наукових поглядів щодо визначення об'єкту адміністративного правопорушення. Так, О.В. Белікова під об'єктом адміністративного

правопорушення пропонує розуміти суспільні відносини у сфері державного управління, що врегульовані нормами адміністративного права й охороняються заходами адміністративної відповідальності [10, с. 22].

Своєю чергою Є.В. Кириленко зазначає, що об'єктом будь якого адміністративного правопорушення є суспільні відносини, яким цим правопорушенням наноситься шкода. Науковець зауважує, що зазвичай, назва

об'єкту правопорушення може бути зазначена в назві статті, або в назві глави

особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Водночас ознаки об'єкта правопорушення часто не називаються, але можуть бути логічно зрозумілі зі змісту статті [30, с. 219]. В.М. Берізко звертає

увагу, що у загальному розумінні об'єктом адміністративного проступку є те, на

що він посягає, проти чого спрямований. Адміністративний проступок за своєю природою являє собою антисоціальне явище, небезпечне для суспільства, що має негативні наслідки [9, с. 82].

Виходячи із зазначено, можна констатувати, що не зважаючи на специфіку індивідуального розуміння дослідниками тих чи інших особливостей об'єкта

адміністративних правопорушень, більшість з них доходять висновку, що ним виступають суспільні відносини. Визначаючи об'єкт адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, важливо також зауважити, що в

теорії адміністративного права об'єкти адміністративного правопорушення

мають певну класифікацію. Зокрема, розрізняють такі види об'єктів

адміністративного правопорушення, як загальний, родовий та безпосередній.

Загальним об'єктом виступають всі суспільні відносини, що охороняються за допомогою адміністративного права. Своєю чергою родовий об'єкт є групою

зазначених суспільних відносин, що характеризуються спільними ознаками. Безпосереднім об'єктом є конкретні відносини, якими завдано шкоди певним проступком і які охороняються відповідною адміністративно-правовою нормою [13, с. 85].

Виходячи із зазначеного, можна дійти висновку, що об'єкти адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, доцільно класифікувати на загальний, родовий та безпосередній. Загальним об'єктом досліджуваного виду адміністративного правопорушення виступають суспільні відносини, що охороняються чинним адміністративним законодавством (нормами КУпАП). Для встановлення родового об'єкту адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, потрібно виходити з того, що він є спільним для всіх правопорушень, за вчинення яких настає адміністративна відповідальність згідно з нормами глави 13-А КУпАП. Відтак, ним виступають

суспільні відносини, що виникають у сфері запобігання корупції. Визначення безпосереднього об'єкту адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, має здійснюватися (у межах родового об'єкту та із врахуванням специфіки вимог та обмежень, які можуть бути порушені відповідним діянням.

У такому випадку наявна прив'язка до відповідної норми глави 13-А КУпАП, якою передбачена адміністративна відповідальність за те чи інше протиправне діяння, пов'язане з корупцією. Наприклад, безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 1726 КУпАП є суспільні відносини, врегульовані фінансово-правовими нормами у сфері фінансового контролю; ст. 1727 КУпАП – суспільні відносини у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; ст. 1729 КУпАП – суспільні відносини, що пов'язані із вжиттям заходів щодо протидії корупції; ст. 17210 КУпАП – суспільні відносини у сфері охорони довкілля тощо. Таким чином, у загальному розумінні об'єктом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є ті суспільні відносини, на які він посягає та проти яких спрямований

Водночас для належної кваліфікації такого виду адміністративного правопорушення, а отже і визначення обсягу адміністративної відповідальності як заходу адміністративного примусу, важливо враховувати специфіку суспільних відносин (як об'єкта посягання) та сферу, в якій вони виникають. Для

характеристики юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, необхідно дослідити особливості такого обов'язкового елемента – об'єктивної сторони.

Так, О.Г. Стрельченко визначає об'єктивну сторону складу порушення як систему передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Науковець вказує на наявність таких ознак, що характеризують об'єктивну сторону адміністративного правопорушення, як: 1) безпосередньо саме протиправне діяння (дія чи бездіяльність); 2) шкідливі наслідки діяння; 3) причинний зв'язок між протиправним діянням та шкідливими наслідками, що наступили; 4) час, місце, умови, способи та засоби вчинення правопорушення. Водночас автор акцентує увагу на тому, що обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, тоді, як всім іншим переліченим ознакам притаманний факультативний характер [63, с. 139–140].

Зазначену позицію підтримує і В.М. Беріско, визначаючи, що наявність протиправного діяння є основною ознакою адміністративного правопорушення. Шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діяннями й наслідками, місце, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку є факультативними ознаками об'єктивної сторони [9, с. 82]. Своєю чергою А.А. Самойлович розуміє під об'єктивною стороною адміністративного правопорушення зовнішнє вираження протиправного діяння (дії чи бездіяльності). До того ж, як стверджує науковець, об'єктивна сторона – це головний фактор для встановлення об'єктивної істини по справі про адміністративне правопорушення [58, с. 55].

На думку О.В. Белікової, об'єктивна сторона як елемент юридичного складу правопорушення – це зовнішня характеристика, зовнішній прояв здійсненого протиправного діяння. Воно може здійснюватися у формі дії або

бездіяльності. Однак дослідник акцентує, що в обох варіантах слід мати на увазі, що як дія, так і бездіяльність мають бути заборонені чинним законодавством України [10, с. 22].

Підтримуємо повністю зазначену позицію з огляду на те, що діяння (дія чи бездіяльність) особи може бути кваліфіковано як адміністративне правопорушення за умови, що воно порушує законодавчо визначені вимоги, встановлені заборони та/або обмеження. Враховуючи вище викладене, можна дійти висновку, що як невід'ємним елемент юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, об'єктивна (зовнішня) сторона характеризується наявністю вчиненого протиправного діяння (дії чи бездіяльності). Така ознака є обов'язковою, адже діяння (дія чи бездіяльність) особи є підставою для притягнення її до адміністративної

відповідальності саме за умови протиправності, що свідчить про порушення законодавчо визначених вимог, встановлених заборон та/або обмежень. Важливо акцентувати увагу, що діяння особи може бути кваліфіковане як адміністративне правопорушення, якщо протиправний намір реалізується у формі дії або бездіяльності.

Так, наприклад, ст. 1726 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю. Об'єктивна сторона цього виду адміністративного правопорушення може виражатися як у формі дії (несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані), так і бездіяльності (неповідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані). Законодавче визначення поняття суб'єкта адміністративного правопорушення відсутнє. У той же час, у теорії адміністративного права дослідження сутності цього поняття неодноразово викликали науковий інтерес.

Так, зокрема, Є.В. Кириленко зазначає, що суб'єктом адміністративного проступку є особа, яка його вчинила, яка досягла певного віку та є осудною [30, с. 221]. В.А. Бортник серед суб'єктів адміністративного правопорушення

називає: 1) фізично осудну особу, якій на момент вчинення проступку виповнилося 16 років; 2) юридичних осіб [13, с. 84]. О.Г. Стрельченко вказує, що

суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути фізичні особи, які на момент вчинення адміністративного проступку є осудними та досягли шістнадцятирічного віку та юридичні особи [63, с. 181]. Враховуючи

концептуальні підходи до визначення суб'єкта адміністративного правопорушення у теорії адміністративного права, можна стверджувати, що обов'язковою його ознакою є осудність. У чинному адміністративному законодавстві поняття «осудність» не закріплено. Натомість, ст. 20 КУпАП

встановлено, що не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час

вчинення протиправної дії чи бездіяльності була в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабкості чи іншого хворобливого стану [32].

З аналізу зазначеної норми можна дійти висновку, що осудність як обов'язкова ознака суб'єкта адміністративного правопорушення характеризується двома важливими аспектами: по-перше, здатність особи усвідомлювати свої дії; по-друге, здатність особи керувати своїми діями. У теорії

адміністративного права загальноприйнятою є класифікація суб'єктів адміністративного правопорушення на загальні, спеціальні та особливі. До групи загальних суб'єктів відносять осудних осіб, які досягли віку, з якого настає адміністративна відповідальність (16 років).

Спеціальними суб'єктами адміністративного правопорушення є особи, яким властиві певні особливості щодо вчинення тих чи інших правопорушень або, які не несуть адміністративної відповідальності на загальних підставах (наприклад, посадові особи, водії, неповнолітні). Особливими суб'єктами є

особи, на яких поширюється дія спеціального законодавства, наприклад, судді, військовослужбовці, прокурори тощо [9, с. 84; 8, с. 141].

Виходячи із зазначеної класифікації суб'єктів адміністративного правопорушення та враховуючи встановлені вимоги нормами глави 13-А

КУпАП, можна зробити висновок, що суб'єкт адміністративних правопорушень,

пов'язаних з корупцією, спеціальний. Важливо акцентувати увагу на тому, що більшість статей глави 13-А КУпАП містять примітку, в якій зазначено хто

виступає суб'єктом конкретного адміністративного правопорушення. Так,

наприклад, ст. 1726 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за

порушення вимог фінансового контролю. Згідно примітки до цієї норми

суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, які відповідно до ч. 1 та 2 ст. 45

Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію

особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування [54].

Таким чином, суб'єктом адміністративного правопорушення,

передбаченого ст. 1726 КУпАП, є особи, які зобов'язані подавати декларацію

особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого

самоврядування. Перелік таких осіб законодавчо визначений у ч. 1 та 2 ст. 45

Закону України «Про запобігання корупції». Суб'єктивна сторона

адміністративного правопорушення відображає психічне ставлення особи до

вчиненого нею протиправного діяння. До складових суб'єктивної сторони

наковці відносять вину правопорушника, а також мету і мотив його діяльності

[10, с. 26; 63, с. 142]. При цьому більшість дослідників цього питання доходять

висновку, що саме вина є обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони

адміністративного правопорушення, відсутність якої виключає адміністративну

відповідальність. Формами вини виступають умисел і необережність.

З аналізу ст. 10 КУпАП вчинення адміністративного правопорушення

особою є умисним за наявності відповідних умов: 1) особа усвідомлювала

протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), передбачала його

шкідливі наслідки, бажала настання цих наслідків; 2) особа усвідомлювала

протиправний характер свого діяння (дії чи бездіяльності), передбачала його шкідливі наслідки, свідомо допускала настання цих наслідків [32].

Вчинення адміністративного правопорушення з необережності характеризується такими ознаками:

1) особа, яка його вчинила, передбачала можливість настання шкідливих наслідків свого діяння (дії чи бездіяльності), але легковажно розраховувала на їх відвернення;

2) особа, яка його вчинила, не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити [32].

Таким чином, суб'єктивну сторону юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, необхідно визначити як систему передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують внутрішню сторону проступку (психічне ставлення особи до вчиненого діяння).

Характерною особливістю суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є вчинення його умисно. Висновки і пропозиції. Традиційно структура юридичного складу адміністративного правопорушення представлена сукупністю чотирьох елементів, до яких відносяться: об'єкт адміністративного правопорушення (проступку), об'єктивна сторона, суб'єкт вчинення адміністративного правопорушення (проступку) та суб'єктивна сторона.

Структура юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, не є виключенням, а відтак містить всі перелічені елементи. Здійснивши аналіз висвітлених наукових підходів до визначення юридичного складу адміністративного правопорушення, пропонуємо під юридичним складом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, розуміти сукупність основних, визначальних, юридично значущих ознак, за наявності яких протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність) можна кваліфікувати як порушення встановлених Законом України «Про запобігання корупції» вимог, заборон та обмежень, за вчинення якого передбачена адміністративна відповідальність.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

РОЗДІЛ 3 ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ПРОБЛЕМИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУДДІВ ЯК ОСОБЛИВОЇ КАТЕГОРІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

3.1. Особливості притягнення суддів до адміністративної відповідальності

Особливе місце у системі правового регулювання відносин у державі посідає адміністративне право. Нормами адміністративного права проводиться регулювання діяльності та особливостей функціонування органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних та недержавних підприємств, організацій і установ. Варто відмітити, що вплив адміністративних норм на собі відчуває, до прикладу, кожен громадянин України. Так, відносини між громадянами і органами державної влади, відносини, через які відбувається виконання службових повноважень, побудовані та будуються саме на нормах адміністративно-правового законодавства. Прикладом можуть також виступати правила дорожнього руху, правила та стандарти водокористування, правильне поводження у транспорті, правильне оперування ситуаціями настання пожежної, санітарно-гігієнічної та радіаційної безпеки. Дослідження доводять, що нормами адміністративного права регулюється діяльність суддів у ході здійснення ними правосуддя, а також визначаються особливості адміністративної відповідальності за вчинені суддями адміністративні правопорушення.

З точки зору законодавства, адміністративна відповідальність суддів регулюється положеннями таких законодавчих та нормативно-правових документів, як – Кодекс України про адміністративні правопорушення [32]; – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів» [51]; – Закон України «Про забезпечення права на справедливий суд» [53]; – Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [55]. З огляду на те, аналіз досліджень, представлених провідними вченими у сфері права та юристами-практиками засвідчує, що проблематика притягнення суддів до адміністративної відповідальності на теперішній час є не до кінця розглянутою та потребує проведення ґрунтовніших

досліджень, зокрема у напрямку дослідження особливостей притягнення суддів до адміністративної відповідальності

Положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення [32]

не зазначено визначення сутності поняття «адміністративна відповідальність». У

ньому законодавчому документі сутність адміністративної відповідальності частково розкривається через міру адміністративного стягнення. При цьому, адміністративне стягнення накладається з ціллю перевиховати правопорушника та запобігти наступним проявам таких правопорушень [32, с. 251].

У ключі зазначеного В. Авер'янов наголошує, що адміністративна відповідальність являє собою особливий вид юридичної відповідальності, структуру якої складають адміністративні правовідносини, що виникають в контексті застосування уповноваженими на те особами (до прикладу посадовими

особами) до осіб, які здійснили адміністративне правопорушення (адміністративний проступок). Особливості адміністративних правовідносин регулюються нормами адміністративного права, де санкціями за вчинення адміністративних правопорушень (адміністративних проступків) є адміністративні стягнення [3, с. 434-435].

Разом з тим, В. Авер'янов доводить, що адміністративна відповідальність може наставати лише у випадках, які передбачені правовими нормами. Водночас передумовами притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності виступають присутність органу, який здійснюватиме адміністративне судочинство та наявність правових норм, якими

визначається адміністративна відповідальність правопорушника. Однак такі передумови є не достатніми для накладення адміністративного стягнення на правопорушника. Тому, для того, щоб притягти правопорушника до адміністративної відповідальності, необхідно насамперед мати докази адміністративного проступку [3, с. 434].

Відповідно до статті 9 «Поняття адміністративного правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення [32] під адміністративним правопорушенням чи під адміністративним проступком слід

розуміти винну (необережну чи навмисну) протиправну дію або бездіяльність, що посягає на порушення громадського порядку, прав та свобод, а також пошкодження власності громадян, внаслідок чого на правопорушника

накладається адміністративна відповідальність. В громадському житті

адміністративна відповідальність виступає важливим різновидом юридичної відповідальності.

Порівнюючи адміністративну відповідальність із кримінальною відповідальністю та цивільно-правовою відповідальністю, слід відмітити, що

застосування адміністративної відповідальності до правопорушників

проводиться у 3-4 рази частіше. Так, щорічно в Україні виникає близько 1 мільйона випадків, коли правопорушників притягають до адміністративної відповідальності, оскільки адміністративна відповідальність регулюються

широким спектром норм адміністративного права. При цьому, притягнення до

адміністративної відповідальності та накладення адміністративного стягнення є відносно простим процесом [62, с. 221].

Відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення [32], суб'єктом адміністративного порушення виступає фізична

особа, що досягла шістнадцятирічного віку на момент вчинення нею

адміністративного правопорушення. Окрім цього, суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути посадові особи, державні службовці, керівники, водії, капітани суден, військовозобов'язані. Варто зазначити, що деякі особи не

входять у структуру суб'єктів адміністративного правопорушення, однак ними

вчиняються адміністративні правопорушення. Так, це такі суб'єкти, як військовозобов'язані, неповнолітні, а також інші особи, на яких поширюється дія дисциплінарних статутів, зокрема іноземні громадяни та особи без громадянства

[49, с. 193-194].

Також особами такої категорії суб'єктів, які не входять у структуру суб'єктів адміністративного правопорушення, належать судді. З огляду на те,

адміністративна відповідальність суддів являє собою різновид юридичної відповідальності, який на теоретичній основі здебільшого розглядається, однак

на практиці адміністративна відповідальність суддів є взагалі неструктурована. Така проблема насамперед обумовлюється тим, що надання суддям гарантій недоторканності їх як посадових осіб суттєво впливає на процес притягнення їх до адміністративної відповідальності.

Це пояснюється тим, що уповноважені органи, які фіксують адміністративні правопорушення і накладають адміністративні стягнення, здебільшого не звертають значної уваги на адміністративні правопорушення, вчинені суддями, оскільки не до кінця володіють інформацією про правовий статус суддів та особливості притягнення їх до адміністративної відповідальності. За таких умов суддям вдається уникати притягнення їх до адміністративної відповідальності. Разом з тим, процес зняття недоторканності суддів є надто складним, тому у ситуації притягнення суддів до адміністративної відповідальності загалом не застосовується. Ще однією проблемою, відповідно

до якої виникають перешкоди притягнення суддів до відповідальності, є те, що за положеннями законодавства України суддів притягається до адміністративної та до дисциплінарної відповідальності. Окрім того, відповідно до здійснюваних статистичних спостережень, реальні масштаби правопорушень, вчинених суддями, на сьогодні встановити не можливо. З наукової точки зору адміністративна відповідальність знижує рівень гарантій незалежності та недоторканності суддів і вибірково застосовується до правопорушників, виходячи із вивчення конкретних ситуацій [7, с. 24- 26].

При цьому Л. Виноградова відмічає, що зниження гарантій незалежності суддів відбувається насамперед через притягнення їх до адміністративної відповідальності. Це пояснюється тим, що адміністративна відповідальність за своєю суттю не містить якоїсь відповідної процесуальної участі суддів, як учасників адміністративного провадження, та не формує жодних перешкод тиску і провокацій на суддів [15, с. 82–88]. Водночас притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності за вчинені ними адміністративні проступки, а не до адміністративної відповідальності, є доволі прийнятним явищем і зовсім не принизливим для суддів [16, с. 158].

Своєю чергою О. М. Овчаренко заявляє, що на сьогодні не існує спеціального органу, який би був уповноважений складати протокол про вчинення суддями адміністративних правопорушень чи накладати на них адміністративну відповідальність. Тому виконання таких функцій поліцією чи органами виконавчої влади суперечитиме не тільки високому статусу суддів, як посадових осіб, але і механізму державної влади загалом [47, с. 118]. Натомість М. Клеандров відмічає, що до суддів за вчинені ними адміністративні правопорушення слід застосовувати дисциплінарну відповідальність, так як притягнення суддів до адміністративної відповідальності не тільки знижує авторитетність судової влади, але і компрометує суддів. До прикладу ситуація, коли суддя накладає адміністративну відповідальність на правопорушника та позбавляє його права керувати автомобілем є не етичною у випадку, коли і сам суддя, який вчинив таке ж правопорушення, позбавлений права керувати автомобілем. Тому, враховуючи зазначене, доволі недоцільним є притягнення суддів до адміністративної відповідальності та накладення на них адміністративних стягнень [31, с. 447].

З огляду на це, основними перешкодами притягнення суддів до адміністративної відповідальності виступають насамперед етична неможливість накладати на них адміністративні стягнення, оскільки вони мають досить високий правовий статус, та нагальна пріоритетність формування спеціальних процедур та органів притягнення суддів до адміністративної відповідальності.

У загальному ракурсі такі перешкоди і їх вирішення є досить-таки неприйнятними для дискусій. Так, притягнення суддів до адміністративної відповідальності та накладення на них адміністративних стягнень суперечить насамперед правовому статусу суддів та є досить пронизливим. Тут слід відмітити, що високий статус суддів формується не через відповідні привілеї та не з ціллю їх отримання. Високий статус суддів насамперед позначає високу державну та громадську вагомість функцій суддів та, разом з тим, вагомість вимог, які до них висуваються. Тому, високий статус суддів дає можливість ставити перед ними обов'язок дотримання професійних та морально-етичних

вимог здійснення професійної діяльності та формує у них відповідальність за особисті рішення, дії, бездіяльність [49, с. 97]. За законодавством України, ніякий вид стягнень за правопорушення не повинен впливати на пониження

особи. Так, притягнення правопорушника до відповідальності згідно

законодавства повинно бути насамперед націлене на відновлення прав та свобод, які порушено, відшкодування збитків, які завдано внаслідок заподіяння шкоди, забезпечення законності дій з ціллю недопущення у перспективі виникнення

правопорушень. Тому суддя, будучи носієм влади та уособленням правосуддя,

має насамперед бути еталоном поваги до закону, оскільки ніщо так не принижує

суддю, як неповага до закону та порушення його норм, і не важливо, що його притягається до адміністративної відповідальності.

Притягнення судді до адміністративної відповідальності може також

виступати способом непроцесуального впливу на суддів. Однак, виходячи із

того, що тиск на суддю – це цілеспрямований вплив на суддю у конкретній справі за якою має бути прийняте конкретне судове рішення. Тому притягнення судді до адміністративної відповідальності у такій ситуації є не достатньо

обгрунтоване. Так, суддя, як посадова особа, першочергово повинен бути

освіченим висококваліфікованим юристом і тоді він зможе себе захистити від

незаконних рішень та дій осіб, які уповноваженні функціями притягати правопорушників до адміністративної відповідальності [49, с. 97-98]. Що стосується тиску на суддю, то до прикладу положеннями Закону України «Про

внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій

незалежності суддів» [51] зазначено, що прокурорам забороняється ініціювати ситуацію притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. Це насамперед пов'язано із тим, що практика притягнення суддів до дисциплінарної

відповідальності за зверненнями прокурорів є досить широкою, і такі дії

неодмінно створюють тиск на суддів. Відповідно до положень Закону України

«Про забезпечення права на справедливий суд» [53] прокуратура, органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають можливість звертатися із скаргами стосовно поведінки суддів на будь-якому етапі розгляду

суддею судової справи. Тому, опираючись на цьому законі, питання посилення тиску на суддів з боку прокуратури, органів державної влади та органів місцевого самоврядування не піднімається. Виходячи із вищезазначеного слід

зауважити, що судді, так само як і інші правопорушники, здійснюють адміністративні правопорушення.

У положеннях Кодексу України про адміністративні правопорушення [32] та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [55] не представлено

обмежень стосовно притягнення суддів до адміністративної відповідальності. З огляду на те, адміністративна відповідальність суддів носить загальний характер,

а адміністративне провадження стосовно судді проводиться на загальних правових засадах. При цьому існує деяка відмінність між процесом притягнення суддів до адміністративної відповідальності та процесом притягнення громадян

до адміністративної відповідальності. Так, у процесі притягнення суддів до

адміністративної відповідальності враховуються особливості їх спеціального правового статусу [20, с. 82-83].

Водночас відповідно до позиції Конституційного Суду України недоторканність суддів має бути вагомим елементом їх правового статусу, однак

не має бути привілеєм, оскільки пов'язана безпосередньо із функціями, які повинен виконувати суддя відповідно до свого правового статусу та службових

обов'язків. Проте недоторканність суддів не розглядається як гарантія уникнення ними покарання. Насамперед суддівська недоторканність, виходячи із публічно-

правових особливостей, має бути спрямована на забезпечення проведення

правосуддя безстороннім, неупередженим та справедливим судом [17].

Виходячи із цього, суддівська недоторканність характеризує спеціальні умови, за якими відбувається притягнення суддів до юридичної відповідальності, у тому

числі до адміністративної відповідальності.

Так, згідно положень статті 49 «Недоторканність та імунітет судді» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [55] недоторканність судді полягає у

тому, що: – суддю не можна затримувати чи утримувати під вартою або арештом без згоди на те Вищої ради правосуддя, однак окрім випадків, коли суддею

вчинено тяжкий чи особливо тяжкий злочин; - суддю не можна притягати до відповідальності за ухвалене судове рішення, окрім випадків коли відбулося вчинення злочину чи дисциплінарного проступку, – суддю, якого затримано за

підозрою вчинення ним діяння, за яке передбачена кримінальна або

адміністративна відповідальність, потрібно терміново звільнити, коли з'ясовано

його особу, однак за винятком випадків, коли суддею вчинено тяжкий чи особливо тяжкий злочин або коли суддя намагається вчинити тяжкий чи

особливо тяжкий злочин або коли потрібно зберегти докази вчинення суддею тяжкого чи особливо тяжкого злочину.

З огляду на те, недоторканість суддів, визначена положеннями законодавства, насамперед спрямована на захист суддів від зовнішнього впливу, що у перспективі дозволить сформувати належні умови здійснення

справедливого правосуддя суддею. Стосовно покарання судді за вчинення ним

адміністративного правопорушення, то до прикладу такі адміністративні стягнення як виправні роботи, громадські роботи чи адміністративний арешт аж ніяк не можуть бути застосовані до суддів [20, с. 83]. У юридичній практиці існує

така позиція, згідно якої виникає необхідність формування правових санкцій у

Кодексі України про адміністративні правопорушення [32] про притягнення

суддів до адміністративної відповідальності, виходячи із їх правового статусу.

При цьому, притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є більш доцільнішим, ніж притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки у

такій ситуації потрібно виходити із загальних підстав [37, с. 102]. З огляду на те,

діяння суддів, за якими передбачена адміністративна відповідальність, поділяються на дві особливі групи. У першій групі мають місце правопорушення, які вчиняються суддями поза рамками виконання ними

посадових обов'язків. Натомість до другої групи належать правопорушення, які

безпосередньо пов'язані із виконанням суддею службових обов'язків.

З приводу такого поділу правопорушень О. Овчаренко зазначає про наявність конкуренції між особливостями притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та особливостями притягнення суддів до адміністративної

відповідальності. Насамперед така конкуренція присутня у галузі охорони таємниці, до прикладу таємниці нарадчої кімнати, таємниці даних декларації щодо майнового становища. Так, відповідальність за такі правопорушення регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення, однак при

ньому виступає як головна засада притягнення судді до дисциплінарної відповідальності [47, с. 119-121].

Опираючись на зазначене вище, пропонується для забезпечення розвитку та результативного функціонування механізму притягнення суддів до адміністративної відповідальності дещо удосконалити таку процедуру не тільки на законодавчому, але і на правовому рівні. Насамперед потрібно зосередити увагу на корегуванні положень, якими забезпечується притягнення суддів до адміністративної відповідальності за правопорушення, вчинені поза рамками професійної діяльності. За такі правопорушення суддя притягається до

адміністративної відповідальності на загальних умовах та відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення [32]. Водночас підсумкове рішення стосовно накладення на суддю адміністративної відповідальності за вчинене ним адміністративне правопорушення

направляється органом, що розглядає цю справу, до органу, який уповноважений на проведення дисциплінарного провадження стосовно судді з ціллю вирішення у перспективі питання про подальшу можливість судді перебувати на посаді, оскільки він вже має адміністративне стягнення. Що стосується

адміністративних правопорушень суддів, вчинених у ході виконання посадових обов'язків, то притягнення до відповідальності, у тому числі до адміністративної відповідальності, має регулюватися положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [55].

Варто зазначити, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутнє насамперед тлумачення сутності поняття адміністративна відповідальність суддів. Окрім того, положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення не передбачається відносити суддю і до спеціальних суб'єктів адміністративних правопорушень у випадку

вчинення ними правопорушення у ході виконання посадових обов'язків. Водночас суддя, маючи особливий правовий статус, повинен насамперед бути еталоном поваги до законодавства, а також відповідально ставитися до

виконання посадових обов'язків. Функціонуюча система суддівських привілеїв

та гарантій сьогодні є здебільшого неефективною, оскільки у більшій мірі не націлена на досягнення високого професійного і морального суддівського корпусу, а на уникнення відповідальності за вчинення правопорушення (діяння чи бездіяльність). У ході дослідження встановлено, що адміністративна

відповідальність суддів за вчинення ними адміністративних правопорушень

виступає обтяжуючим інструментом, оскільки суспільство очікує від суддів, базуючись на їх правовому статусі, зовсім іншого [49, с. 103]. Опіраючись на зазначене, слід відмітити, що процедура притягнення судді до адміністративної

відповідальності виступає одним із елементів здійснення контролю за якістю

професійної діяльності суддів як посадових осіб. Тому, пропонується на питання процедури притягнення суддів до адміністративної відповідальності звернути особливу увагу та надати їм особливе місце у здійсненні державної політики у

напрямку створення суддівського корпусу.

3.2. Судова практика щодо притягнення суддів до адміністративної відповідальності

Судова практика щодо притягнення суддів до адміністративної відповідальності є досить спірною. Розглянемо рішення Дніпровського

апеляційного суду №204/4326/19 від 03.12.2019 р.

Згідно з оскаржуваною постановою, ОСОБА_1, обіймаючи посаду судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду, відповідно до п.п. «г» п.

1 ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про запобігання корупції», як суб'єкт, на якого поширюються

вимоги Закону, з часу введення в дію цього закону, а саме з 26.04.2015 по

23.04.2018, входив до складу виконавчого органу приватного підприємства

«Центр цифрових технологій» (код ЄДРПОУ - 32113761), що має на меті

одержання прибутку, чим порушив вимоги п. 2 ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» та ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів».

Відповідно до ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» суддя не може поєднувати свою діяльність з підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Відповідно до ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» на суддів поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції», зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 Закону, в тому числі суддям, заборонено займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Аналогічна заборона також містилася в п. 2 ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції», який був чинний на час призначення ОСОБА 1 суддею Дніпропетровського окружного адміністративного суду.

Відповідно до відомостей з Державного реєстру фізичних осіб-платників податків про суми доходів, нарахованих фізичній особі податковим агентом, та/або суми доходів, отриманих самозайнятими особами, а також розмір утриманого податку з доходів фізичних осіб, ОСОБА 1 нараховано (отримано) дохід за 2015–2018 роки у вигляді: заробітної плати за основним місцем роботи (ознака доходу «101») (I, II, III, IV квартали 2015 року, I, II, III, IV квартали 2016 року, I, II, III, IV квартали 2017 року) - Дніпропетровський окружний адміністративний суд (код ЄДРПОУ - 34824364); суми відшкодування платнику податку розміру шкоди, заподіяної йому внаслідок Чорнобильської катастрофи, у порядку та сумах, визначених законом (ознака доходу «130») (I, II, III, IV

квартали 2015 року, I, II, III, IV квартали 2016 року, I, II, III, IV квартали 2017 року) - Київський міський центр по нарахуванню та здійсненню соціальних виплат (код ЄДРПОУ 22886300).

Відповідно до даних, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань станом на 18.04.2018 в Єдиному державному реєстрі ОСОБА_1 значиться єдиним засновником та керівником приватного підприємства «Центр цифрових технологій» (код ЄДРПОУ - 32113761), державна реєстрація якого проведена 12.08.2002, а включення відомостей про юридичну особу до Єдиного державного реєстру відбулося 18.04.2018.

Відповідно до інформації, що міститься в Єдиному державному реєстрі, державна реєстрація ПП «Центр цифрових технологій» (код ЄДРПОУ - 32113761) проведена 12.08.2002, а датою включення відомостей про ПП «Центр цифрових технологій» є 18.04.2018.

Відповідно до відомостей з Єдиного державного реєстру, 24.04.2018 проведена Державна реєстрація змін до установчих документів ПП «Центр цифрових технологій» у частині зміни складу засновників та керівників підприємства. Так, із 24.04.2018 єдиним засновником та керівником ПП «Центр цифрових технологій» (код ЄДРПОУ - 32113761) став ОСОБА_2.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» Єдиний державний реєстр створюється з метою забезпечення державних органів та органів місцевого самоврядування, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб, громадські формування, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців з Єдиного державного реєстру.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» у Єдиному державному реєстрі містяться відомості про юридичну особу, крім державних органів і органів місцевого самоврядування як юридичних осіб, зокрема, про: перелік засновників (учасників) юридичної особи: прізвище, ім'я, по батькові (за

наявності), дата народження, країна громадянства, місце проживання, реєстраційний номер облікової картки платника податків (за наявності), серія та номер паспорта, якщо засновник - фізична особа; найменування, країна резидентства, місцезнаходження та ідентифікаційний код, якщо засновник -

юридична особа; відмітка про закінчення повноважень засновника громадського формування у зв'язку з державною реєстрацією; відомості про керівника юридичної особи; розмір статутного (складеного) капіталу (пайового фонду) та розмір частки кожного із засновників (учасників); дані про перебування

юридичної особи у процесі припинення, у тому числі дані про рішення щодо припинення юридичної особи, відомості про комісію з припинення (ліквідатора, ліквідаційну комісію тощо) та про строк, визначений засновниками (учасниками) юридичної особи, судом або органом, що прийняв рішення про припинення юридичної особи, для заявлення кредитором своїх вимог; місце зберігання

реєстраційної справи в паперовій формі.

Відповідно до ч. 1 ст. 10 ЗУ «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» впливає, що якщо документи та відомості, які підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру, внесено до нього, такі документи та відомості вважаються достовірними і можуть бути використані у спорі з третьою особою.

Згідно з відкритими даними, що містяться у Єдиному державному реєстрі, станом на 23.04.2018 ОСОБА_1 є одноосібним засновником та керівником ПП «Центр цифрових технологій».

Отже, ОСОБА_1, як суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду, а також єдиний засновник та керівник ПП «Центр цифрових технологій» з часу введення в дію ЗУ «Про запобігання корупції», а саме: з 26.04.2015 по 23.04.2018, порушував обмеження, встановлені п. 2 ч. 1 ст.25 ЗУ «Про запобігання корупції», ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів», чим вчинив адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене ч. 2 ст. 172-4 КУпАП.

Не погоджуючись з вказаним рішенням ОСОБА_1, поза межами строку його апеляційного оскарження, звернувся до суду з апеляційною скаргою в якій, зокрема просив суд апеляційної інстанції поновити пропущений строк на оскарження постанови.

Обгрутовуючи поважність причин пропуску строку апеляційного оскарження постанови, посилався на те, що копію постанови йому судом не було вручено та належним чином не направлено, й отримав копію постанови він лише 23 вересня 2019 року.

В апеляційній скарзі ОСОБА_1 просить постанову скасувати та закрити провадження у справі про адміністративне правопорушення, на підставі п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП, за відсутністю в його діях складу адміністративного правопорушення.

Обгрутовуючи заявлені вимоги, ОСОБА_1 посилався на те, що державна реєстрація ПП «Центр цифрових технологій» проведена 12.08.2002, засновником та керівником якого є він. При цьому, вказує, що 18 квітня 2019 року проведена державна реєстрація включення відомостей про юридичну особу-ПП «Центр цифрових технологій» до Єдиного державного реєстру за ініціативою власника підприємства, тобто його, а 24 квітня 2018 року проведена державна реєстрація змін до установчих документів ПП Центр цифрових технологій в частині зміни складу засновників та керівників, та за договором купівлі-продажу частки у статутному капіталі вказаного підприємства, укладеного між ним та ОСОБА_2, керівником та власником підприємства з 24.04.2018 є ОСОБА_2.

Окрім того, апелянт вказує, що в оскаржуваному рішенні Єдиним доказом наявності мети отримання прибутку ПП «Центр цифрових технологій» є положення його статуту (п. 2.1), що на його думку є недостатнім доказом для встановлення такої мети, та не є необхідною умовою для притягнення особи до адміністративної відповідальності за ч. 2 ст. 1724 КУпАП. При цьому, зауважує, що в період з 18 березня 2018 року по 23 квітня 2018 року, згідно даних ЄДР, 6 днів дійсно був власником та обліковувався керівником ПП «Центр цифрових технологій», однак в цей період підприємство не вело і не могло вести будь-якої

господарської діяльності, та в нього була відсутня мета отримання прибутку, що виключає адміністративну відповідальність.

Заслухавши суддю-доповідача, Борисенка ОСОБА_3'О., який апеляційну скаргу підтримав, прокурора Мануйленко І.М., який просив постанову залишити без змін, перевірити матеріали провадження та надавши оцінку доводам апеляційної скарги, суд приходить до таких висновків.

Відповідно до вимог ст. ст. 245, 251, 252, 280 КУпАП суд зобов'язаний повно, всебічно та об'єктивно з'ясувати всі обставини справи, встановити чи було вчинено адміністративне правопорушення та чи винна особа у його вчиненні, дослідити наявні у справі докази, дати їм належну правову оцінку і в залежності від встановленого, прийняти мотивоване законне рішення.

Ці вимоги, судом першої інстанції були виконані в повному обсязі.

Висновок суду першої інстанції про доведеність вини ОСОБА_1 у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст.172-4КУпАП, відповідає фактичним обставинам справи, є законним та обґрунтованим.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про судоустрій і статус судів» суддя не може поєднувати свою діяльність з підприємницькою, адвокатською діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу (крім викладацької, наукової чи творчої), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Згідно з ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» на суддів поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції», зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 Закону, в тому числі суддям, заборонено займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Судом встановлено, що ОСОБА_1, обіймаючи посаду судді Дніпропетровського окружного адміністративного суду, відповідно до п.п. «Г» п. 1 ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про запобігання корупції», як суб'єкт, на якого поширюються

вимоги цього закону, з часу введення в дію ЗУ «Про запобігання корупції», а саме з 26.04.2015 по 23.04.2018, був єдиним засновником та керівником приватного підприємства «Центр цифрових технологій», що має на меті одержання прибутку, чим порушив вимоги п. 2 ч. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» та ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів», та вчинив адміністративне правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-4 КУпАП.

Висновок суду про доведеність вини ОСОБА_1 у вчиненні цього правопорушення повністю підтверджується протоколом про адміністративне правопорушення № 33-03/242 від 12 червня 2019 року та долученими до нього матеріалами, зокрема: листами Відділу з питань держаної реєстрації юридичних

осіб та фізичних осіб-підприємців Шевченківської РДА від 10 січня 2019 року № 39-22-88 та від 04 квітня 2019 року № 39-22-1075, листом Міністерства юстиції України від 02 травня 2019 року № 16947/10098-26-19/19.2.2, Указом Президента України від 19 серпня 2011 року № 821/2011 Про призначення суддів, листом

Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 27 грудня 2018 року № 9180/02/18, поясненнями ОСОБА_1 від 23 жовтня 2018 року, відомостями з державного реєстру фізичних осіб-платників податків від 21 січня 2019 року № 43364, витягами з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-

підприємців та громадських формувань від 21 січня 2019 року № 1004885764, 1004885784, зауваженнями ОСОБА_1 до змісту протоколу.

Об'єктивних підстав ставити під сумнів висновки суду першої інстанції про доведеність вини ОСОБА_1 у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, суд апеляційної інстанції не вбачає.

Вирішуючи питання про доведеність вини ОСОБА_1 та наявність в його діях складу цього правопорушення, суд виходить з того, що вимогами Законів України «Про запобігання корупції», «Про судоустрій і статус суддів» прямо визначено заборону для судді входити до складу керівного органу чи наглядової

ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, а за порушення цих обмежень ч. 2 ст. 172-4 КУпАП встановлено адміністративну відповідальність.

Доводи ОСОБА_1 про те, що з 2011 року ПП Центр цифрових технологій не отримувало прибутки, не заслуговують на увагу, оскільки це підприємство зареєстроване як прибуткове та п. 2.1 Статуту підприємства визначено, що метою його діяльності є, зокрема, отримання прибутку.

При цьому, суд звертає увагу на те, що закон визначає обмеження саме щодо виду діяльності підприємства та його мети, незалежно від його фактичного результату.

Інших обставин, які б вказували на доважність причин, які перешкодили звільнитись з посади керівника підприємства, ОСОБА_1 наведено не було.

Посилання ОСОБА_1 на те, що він був керівником ПП Центр цифрових технологій лише 6 днів, з 18 квітня 2018 року по 23 квітня 2018 року також не заслуговують на увагу, оскільки внесення відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відбулось лише 18 квітня 2018 року, тоді як підприємство було зареєстровано 12 серпня 2002 року та з цього часу ОСОБА_1 був його засновником та керівником.

За наведених обставин, та з огляду на те, що обмеження щодо сумісництва посади судді з іншими видами діяльності введено в дію 26 квітня 2015 року Законом України Про запобігання корупції, суд обґрунтовано дійшов висновку, що ОСОБА_1 вчинено правопорушення починаючи саме з цього часу.

З урахуванням наведеного, суд не знаходить підстав для закриття провадження, у зв'язку з відсутністю в діях ОСОБА_1 складу адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, за доводами його скарги.

Отже, при апеляційному перегляді не встановлено порушень судом першої інстанції вимог ст.ст.279, 280 КУпАП, а докази перевірені на їх допустимість, належність та достатність відповідно до ст.252 КУпАП, та всі обставини, що мають значення для вирішення справи, суд з наведенням відповідних мотивів встановив та правильно кваліфікував вчинене правопорушення.

Неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права, які б були підставою для скасування постанови, апеляційним судом не встановлено.

Разом із цим, апеляційний суд погоджується з висновками суду першої інстанції про необхідність закриття провадження у справі, через закінчення строків накладення стягнення, передбачених ст. 38 КУпАП, з одночасним встановленням вини ОСОБА_1 за ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, що відповідає вимогам ст.ст. 245, 251, 252, 280, 283 КУпАП.

На нашу думку, з формально-правової точки зору, апеляційний суд дав обґрунтоване та всебічне роз'яснення щодо складу адміністративного правопорушення. Втім, із об'єктивної точки зору, в період із 2002 по 2015 роки, суддя обіймав посаду керівника юридичної особи і це вважалося законним. В

період із 2015 року до 2018 року, суддя ніби то вчинив правопорушення, оскільки не продав свою частку капіталу. Детальні роз'яснення щодо сутності сумісництва та несумісності посад, згідно положень статутів підприємств були роз'яснені лише 2018 року, після модернізації реєстраційної служби та проведення першої хвилі цифровізації статутів підприємств. Звідки про саме правопорушення відповідний електронна програма «бот», дізналася і повідомила

відповідні служби. Таким чином, станом на 2002 рік, в момент створення підприємства ні в момент вступу на посаду, навіть в моменту вступу в законну силу нового закону, суддя не міг знати що положення застарілого статуту 2002 року можуть суперечити законодавству.

Таким чином, на нашу думку, спостерігається правовий казус, який, тим не менше, в силу існуючих законів, є кримінальним. Для уникнення такої ситуації і певних колізій законодавцю слід було послідовно приймати закони, які регулюють питання державної реєстрації та державної служби відповідно. Судді слід було зауважити, що модельний статут для підприємств було затверджено лише у 2019 році, по завершенню першої хвилі оцифрування відомостей про підприємства.

Втім, подібних справ є чимало, і стосуються вони не лише суддів, але інших державних службовців, військовослужбовців, працівників

НУБІП України
правоохоронних органів, представників публічної служби в органах місцевого самоврядування. Загалом в частині притягнення до адміністративної відповідальності державних службовців відчувається значне недоопрацювання законодавчого органу, закони приймаються хаотично і не послідовно, чим спричиняють додаткове навантаження на органи юстиції, правоохоронну систему, а особливо судову ланку влади, множачи кількість оскаржуваних справ з формальних підстав.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

ВИСНОВОК

За результатами проведеного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України і практики його реалізації, теоретичного осмислення численних наукових праць, автором сформульовано низку висновків. Основні з них такі:

1. Становлення та розвиток державної служби України відбувалися на всіх етапах її історії та державотворення. Аналіз історичного аспекту науково-теоретичної думки щодо інституту державної служби та її структурних елементів дає підстави науковцям виділити такі періоди її становлення та розвитку:

1. Дореволюційний період (кінець 17-поч 20 ст.)
2. Радянський період (20-90-ті роки 20 ст.).
3. Період незалежності України (90-ті роки 20 ст. - теперішній час).

Визначальним кроком у реформуванні державного управління та створенні правових підстав для діяльності посадових осіб органів державного управління і місцевого самоврядування стало прийняття 16 червня 1993 року Верховною Радою України Закону «Про державну службу». Україна стала першою з республік колишнього СРСР, у якій було прийнято закон про державну службу, встановивши таким чином особливий правовий статус осіб, уповноважених на виконання функцій держави – державних службовців.

2. Згідно ЗУ «Про державну службу» державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо: 1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; 2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; 3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; 4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства; 5)

управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням, 6) управління персоналом державних органів, 7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

3. Державний службовець набуває адміністративно-правового статусу з моменту вступу на державну службу і втрачає з моменту припинення державної служби. Основною проблемою сучасності у сфері державної служби є відсутність належного правового регулювання адміністративно-правового статусу окремих видів державних служб, що зумовлює проблеми реалізації їх завдань. Вирішити дану проблему, на нашу думку, можна лише шляхом внесення комплексних змін та доповнень до чинного законодавства України у сфері здійснення державної служби різними видами державних службовців.

4. Зміст адміністративної відповідальності становлять: сукупність матеріальних і процесуальних адміністративно-правових норм, які встановлюють і визначають порядок реалізації адміністративної відповідальності, і правовідносини, які виникають на підставі цих норм під час провадження у справах про адміністративні правопорушення суб'єктом адміністративної юрисдикції, завдяки чому реалізується обов'язок особи, винної у вчиненні адміністративного проступку, перетерпіти передбачені чинним законодавством обмеження матеріального, морального чи організаційного характеру.

5. Адміністративна відповідальність – це формально закріплений у адміністративно-правових нормах (юридична підстава) різновид ретроспективної юридичної відповідальності – негативної адміністративно-правової реакції держави на порушення як адміністративно-правових норм, так і норм інших галузей права в різних сферах публічного адміністрування, яка виникає з моменту вчинення адміністративного правопорушення (фактична підстава) і знаходить своє відображення у конкретних матеріальних і процесуальних правовідносинах між правопорушником і державою, метою яких є понесення правопорушником в установлених законом формах і порядку заходів адміністративного стягнення.

6. Вбачається необхідним внести відповідні зміни та доповнення до чинного законодавства України беручи до уваги вище зазначене та доповнити чинний ЗУ «Про державну службу» статтею «Види державної служби та державних службовців», оскільки є категорії державних службовців, до яких

неможливі до застосування заходи адміністративного примусу у вигляді адміністративного арешту, затримання, особистого обшуку, знерухомилення (судді, прокурори, депутати Верховної Ради України).

7. Ознаки адмінправопорушення як проступку безпосередньо визначені у дефініції проступку, що закріплено у відповідних положеннях КУпАП, у тому числі:

а) вчинення фізичною особою протиправної дії чи бездіяльності – невиконання чи порушення приписів або заборон, встановлених нормами адміністративного законодавства;

б) вчинення умисної або необережної дії чи бездіяльності, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок публічного управління, зокрема проступок визнається вчиненим умисно, коли правопорушник усвідомлював протиправний характер свого діяння, передбачав шкідливі наслідки і бажав їх або свідомо допускав настання цих наслідків, тоді як необережність в таких діяннях характеризується передбаченням можливості настання шкідливих наслідків, але відповідна особа легковажно розраховувала на їх відвернення або не передбачала можливості настання таких наслідків, хоч повинна була і могла їх передбачити

в) передбачення положеннями адміністративного законодавства застосування до винної особи чи групи осіб адміністративної відповідальності за протиправну дію чи бездіяльність – будь-яка людина, яка вчинила проступок має понести тягар негативної реакції публічної влади, що реалізується у накладенні певних адміністративних стягнень.

Структура юридичного складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, не є виключенням, а відтак містить всі перелічені елементи. Здійснивши аналіз висвітлених наукових підходів до визначення

юридичного складу адміністративного правопорушення, пропонуємо під юридичним складом адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, розуміти сукупність основних, визначальних, юридично значущих ознак, за наявності яких протиправне винне діяння (дія чи бездіяльність) можна

кваліфікувати як порушення встановлених Законом України «Про запобігання корупції» вимог, заборон та обмежень, за вчинення якого передбачена адміністративна відповідальність.

8. Суб'єктами адміністративної відповідальності є не всі державні службовці, а лише посадові особи. В адміністративно-правовій науці вони розглядаються як суб'єкти і підлягають адміністративній відповідальності тільки за правопорушення, пов'язані з недотриманням правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків. Зокрема, посадові особи несуть

адміністративну відповідальність за адміністративні порушення: в галузі охорони праці і здоров'я населення; що посягають на власність у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії і культури; у промисловості, будівництві і в галузі використання електричної і теплової енергії; сільському господарстві; за вчинення корупційних діянь та інших

правопорушень. Відповідне законодавство містить основні положення, які визначають підстави притягнення винних до відповідальності за вчинення корупційних діянь, із акцентом на те, що є корупційним діянням, хто може бути таким суб'єктом (перелік істотно розширено порівняно із раніше чинним

законодавством), подано систему суб'єктів протидії корупції та процесуальні аспекти притягнення винних до відповідальності, заходи адміністративно-правового реагування на вчинення такого роду протиправних діянь.

9. Опіраючись на зазначене вище, пропонується для забезпечення розвитку та результативного функціонування механізму притягнення суддів до адміністративної відповідальності дещо удосконалити таку процедуру не тільки на законодавчому, але і на правовому рівні. Насамперед потрібно зосередити увагу на корегуванні положень, якими забезпечується притягнення суддів до адміністративної відповідальності за правопорушення, вчинені поза рамками

НУБІП України професійної діяльності. За такі правопорушення суддя притягається до адміністративної відповідальності на загальних умовах та відповідно до положень Кодексу України про адміністративні правопорушення. Варто

зазначити, що у Кодексі України про адміністративні правопорушення відсутнє

НУБІП України насамперед тлумачення сутності поняття адміністративна відповідальність суддів. Окрім того, положеннями Кодексу України про адміністративні правопорушення не передбачається відносити суддю до спеціальних суб'єктів

адміністративних правопорушень у випадку вчинення ними правопорушення у

ході виконання посадових обов'язків. Водночас суддя, маючи особливий

НУБІП України правовий статус, повинен насамперед бути еталоном поваги до законодавства, а також відповідально ставитися до виконання посадових обов'язків.

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

СНИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверьянов В. Б. Державне управління: теорія і практика. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
2. Адміністративна відповідальність: курс лекцій / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 568 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс / редкол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.. К.: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В.В. Галуцько, П.В. Діхтієвський, О.В. Кузьменко, С.Г. Стеценко та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
6. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуй. 2-ге вид., перероблене та доповнене. Харків: Право, 2013. 656 с..
7. Адушкін Ю., Жидков В. Дисциплінарна і адміністративна відповідальність судей: за і проти // Російська юстиція. 2001. № 11.
8. Баланова Н. М. Конституційні делікти в Україні: проблеми теорії та практики: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2007. 238 с.
9. Берізько В.М. Особливості складу адміністративного правопорушення у сфері протидії легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 80–83.
10. Белікова О. В. Юридичний склад адміністративного правопорушення. Держава та регіони. Серія «Право». 2013. № 3 (41). С. 22–28.
11. Битяк Ю. П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. Х.: Право, 2005. 304 с.
12. Бородін Є. І. Поняття «державна служба» в Україні: досвід

запровадження та розвитку. *Публічне адміністрування: теорія та практика*: електрон. зб. наук. пр. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. Вип. 1 (15) URL: [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2016-01\(15\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2016-01(15)/index.html) (дата звернення:

27.07.2021)

13. Бортник В. А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 222 с.

14. Боссарт Д. Державна служба у країнах — кандидатах до вступу до ЄС: Нові тенденції та вплив інтеграційного процесу / Д. Боссарт, К. Деммке; Пер. з англ. О.М. Шаленко; *Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К.: Мленіум*, 2004. 128 с.

15. Виноградова Л. Є. Про вдосконалення порядку притягнення суддів до цивільно-правової, кримінально-правової, адміністративної відповідальності. *Юридична Україна*. 2005. № 4. С. 82-86.

16. Виноградова Л. Є. Юридична відповідальність суддів загальних судів України: дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 187 с.

17. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) (Україна), 11.07.2001, № 3-в/2001.. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003v710-01#Text>. (дата звернення:

27.07.2021)

18. Галунько В. В. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навч. посіб.; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Принь ДС., 2015. 272 с.

19. Гарашук В. В. Адміністративна відповідальність: поняття, сутність та значення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2017. № 2 (34). С. 98–103.

20. Гончаренко, О. В. Актуальні питання притягнення суддів до відповідальності (частина перша). *Вісник Вищої ради юстиції* № 1 (5) 2011, С.

- 77-92.
21. Діденко Н.Г. Формування системи безперервної освіти державних службовців. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: *Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю, 22 листопада 2011 р.* – Полтава: ПолтНТУ, 2011. С.170-172.
22. Долгіх Н. Юридична відповідальність державних службовців в Україні та державах-членах європейського союзу. *Теорія та історія державного управління.* 2020. №81. URL: <https://doi.org/10.35432/1993-8330/article1812020201823> (дата звернення: 27.07.2021)
23. Домбровська О. М. До питання про становлення та розвиток державної служби у системі державного управління України. *Демократичне врядування.* 2012. Вип. 9. 6 с. URL: <http://www.lvivacademy.com/visnik9/fail/Dombrovska.pdf> (дата звернення: 27.07.2021)
24. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка [та ін.]. Київ: НАДУ, 2010. 820 с
25. Желюк Т. Л. Державна служба: Навчальний посібник. К. ВД «Професіонал», 2005. 576 с.
26. Загальна теорія права: підручник, за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.
27. Захарченко В. Ю. Організаційно-правові засади реформування державної служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук. держ. управл. спец. 25.00.03 «Державна служба». Дніпропетровськ, 2007. 20 с.
28. Золотарьова Я. С. Адміністративно-правовий статус державних службовців судових органів: теоретичний аспект. *Науковий вісник Ужгородського національного ун-ту.* 2015. №34. С.80-83.
29. Іншин М. І. Особливості правового регулювання державної служби в Україні: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку. *Форум права.* 2013. №2. С.165-179.

30. Кириленко Є.В. Поняття та склад адміністративних правопорушень: запрошення до дискусії. Порівняльно-аналітичне право, 2013. №3-1. С. 219-221.

31. Клеандров М. И. Статус судьи: правовой и смежный компоненты. М., 2008. 448 с..

32. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Закон України від 06.12.1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 27.07.2021)

33. Коліушко І., Банчук О. Поняття адміністративної відповідальності та адміністративного правопорушення в сучасному українському праві. Право України, 2008. №4. С. 31-36.

34. Коломоєць Т. О. Адміністративна відповідальність : навчальний посібник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Київ : Істина, 2011. 184 с.

35. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 256 с

36. Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2005. 455 с.

37. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. С. 34.

38. Кузнецова М. Тенденція розвитку законодавства про державну службу в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2013. №4(19). С.185-194

39. Легка О. В., Негодченко В. О. Особливості притягнення державних службовців до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією. Право і суспільство. 2019. №3 – URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/3_2019/part_2/14.pdf (дата звернення: 27.07.2021)

40. Линник Т. В. Реформування інституту державної служби в Україні: адміністративно-правовий аспект / Дисертація на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук: 12.00.07/ адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право. Ірпінь, 2011. 207 с.

41. Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності.

проблеми розвитку: монографія. Київ: Інститут держави і права ім. Корецького

НАН України, 2001. 220 с.

42. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. К.: Атіка, 2003. – 574 с.

43. Марченко С.О. Поняття адміністративно-правового статусу

прокурора. URL: [http://www.law-property.in.ua/articles/67-marchenkov-sa-office-](http://www.law-property.in.ua/articles/67-marchenkov-sa-office-concepts-administrativno-pravovoho-status-in-ukraine.html)

[concepts-administrativno-pravovoho-status-in-ukraine.html](http://www.law-property.in.ua/articles/67-marchenkov-sa-office-concepts-administrativno-pravovoho-status-in-ukraine.html) (дата звернення: 27.07.2021)

44. Матіос А. Зміст і сутність адміністративної відповідальності. Право

України. 2006. № 2. С. 9–12.

45. Мацелик Т. О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету. Правознавство*. 2011. №597. С.90-94.

46. Надежденко А. О., Оробченко Д. В., Надежденко В. С. Сутність

адміністративної відповідальності державних службовців. *Державне управління:*

удосконалення та розвиток. 2019. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1525> (дата звернення: 27.07.2021).

47. Овчаренко, Юридична відповідальність суддів: питання теорії і

практики [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10; Нац. ун-т «Одес.

юрид. акад.». Одеса, 2018. 41 с..

48. Павлинич П. Засади системного дослідження проходження державної служби в Україні. *Вісник Державної служби України*. 2001. №1. URL:

<http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=>

[7975511D44468A426F5F2D8DB7214340?art_id=37670&cat_id=37402](http://www.nads.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=7975511D44468A426F5F2D8DB7214340?art_id=37670&cat_id=37402) (дата звернення: 27.07.2021)

49. Паришкура В. В. Деякі проблемні питання притягнення суддів в

Україні до кримінально-правової та цивільно-правової відповідальності. *Jurnalul*

juridic national: teorie și practică, 2014. № 4 (8). С. 164–169.

50. Пархоменко-Куцевіл О.І. Державна служба як інституційний феномен: понятійно-категоріальний апарат. *Державне управління та місцеве*

самоврядування: зб. наук. пр. Д., 2010. Вип. 1 (4). URL:

http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2010_1/10porka.pdf (дата звернення: 27.07.2021)

51. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення гарантій незалежності суддів : Закон України від 05.06.2012, № 4874-

VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4874-17#Text> (дата звернення: 27.07.2021)

52. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. №889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення:

27.07.2021)

53. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/192-19#Text>

(дата звернення: 27.07.2021)

54. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1539-IX.

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>(дата звернення: 27.07.2021)

55. Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 02.06.2016 р. №1402. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n1589> (дата

звернення: 27.07.2021)

56. Пундур Ю. О. Про визначення змісту категорії «правобуд'єктність» у теорії права та галузевих теоріях цивільного й господарського права (порівняльно-правовий аспект). *Часопис Київського ун-ту права*, 2013. №1. С. 60-

63

57. Регіональний семінар: «Виклики адміністративної реформи і реформи державної служби». *Бюрократ*, 2006. № 19-21. С. 62.

58. Самойлович А.А. Об'єктивна сторона корупційних адміністративних правопорушень. Науковий вісник Ужгородського національного університету.

Серія «Право». 2019. Випуск 58. Том 2/ С. 54–57.

59. Становлення державної служби в Україні. URL: <http://history.org.ua/LiberUA/978-966-521-521-9/69.pdf> (дата звернення: 27.07.2021)

60. Становлення і розвиток державної служби в незалежній Україні. Офіційний веб-сайт Управління Голодержслужби України в Миколаївській області. URL: <http://nads.gov.ua/sub/nikolaivska/ua/publication/content/27385.htm>

(дата звернення: 27.07.2021)

61. Стельмашук Л. С. Сутність інституту державної служби: аналіз наукової літератури. *Інвестиції: практика та досвід* № 3/2012, с. 82-86.

62. Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2011. С. 258-259.

63. Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного delікту. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 137–143.

64. Хаджиралева С.К. Сучасні підходи до професіоналізації державної служби. *Збірник наукових праць Донецького державного університету управління*. Вип. 152. 2010. С. 331—337.

65. Хомишин І. Ю. Зміст і сутність правового статусу державного службовця. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. №2. С.198-201.

66. Длугоборська І.Р. Юридична відповідальність державних службовців. *Сучасні тенденції розвитку публічного та приватного права в Україні*. зб. матеріалів доп. учасн. Міжнародної наук.-практ. інтернет-конференції. Київ, 2021. С.275-277

67. Головій Л.В., Длугоборська І.Р. Адміністративна відповідальність державних службовців. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» Серія: "Юридичні науки"*. 2021. №8. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2021/8/7504>

68. Viktor Ladychenko, Olena Uliutina, Lilia Pankova, Olena Gulac, Oleksandr Bryhinets. Features of Regulatory Regulation of State Financing of Maintenance of Jury Trial in Ukraine. *Studies of Applied Economics*. Vol. 39. №

НУБІП України
9 (2021). Special Issue: Development of a Market Economy in the context of the Global Financial Crisis. URL: <http://ojs.ua.es/ojs/index.php/eea/article/view/5781> (Scopus) (дата звернення 21.09.2021)

НУБІП України
69. Gulac O., Goshovska V., Goshovskyi V., Dubchak L. (2019) New Approaches to Providing of Environmental Management in Ukraine on the Way to Euro Integration. European Journal of Sustainable Development. Volume 8, № 2, pp. 45-56. URL: <http://ecsdev.org/ojs/index.php/ejsd/article/view/793/788> (Web of science) (дата звернення 21.04.2021)

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України

НУБІП України