

адміністративних правовідносин, будуть розглядатися фахівцями — спеціалістами саме в галузі управління і права.

О.Б. Червякова, канд. юрид. наук

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ОСІБ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАКОНОМ УКРАЇНИ “ПРО БОРТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ”

Однією з найбільш поширених проблем, з якою стикаються сьогодні багато країн перехідного періоду розвитку економіки (в тому числі й Україна), є боротьба з корупцією.

Закон України “Про боротьбу з корупцією” (ст. 4) покладає такий обов’язок перш за все на відповідні підрозділи Міністерства внутрішніх справ, податкової міліції, Служби безпеки та органи прокуратури України. У рамках ведення боротьби з корупцією зазначені органи повинні виявляти корупційні діяння та діяння, пов’язані з корупцією, вживати заходи до притягнення винних до відповідальності й усунення наслідків цих правопорушень.

У зв’язку з цим для практики застосування законодавства про боротьбу з корупцією актуальним є питання про визначення суб’єктів, які підпадають під дію Закону “Про боротьбу з корупцією” [1; 1995. - № 34. - Ст. 266] (далі — Закон), а також окреслення кола діянь, що можуть визнаватися корупційними або пов’язаними з корупцією.

Стаття 2 Закону передбачає, що суб’єктами корупційних діянь та інших правопорушень, пов’язаних з корупцією, є: а) державні службовці; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати сільських, селищних, міських, районних, обласних рад; сільські, селищні, міські голови та голови районних, обласних рад.

Частина 2 ст. 3 Закону до осіб, які підлягають притягненню до відповідальності, відносить військовослужбовців (крім тих, які проходять строкову службу), а також осіб, які згідно з чинним законодавством притягаються до відповідальності за адміністративні правопорушення на підставі положень Дисциплінарних статутів.

Слід мати на увазі, що відповідальність за окремими нормами закону можуть нести й такі спеціальні суб’єкти: а) державні службовці, які є посадовими особами (ч. 3 ст. 5 Закону); б) керівники міністерств і відомств, державних підприємств, установ та організацій чи їх структурних підрозділів (ст. 10 Закону); в) особи, на яких

покладено обов'язок складати протокол про вчинення корупційних діянь та діянь, пов'язаних з корупцією (ст. 11 Закону).

На практиці найбільше помилок припускають правозастосувальні органи при визначенні особи як державного службовця, що значною мірою обумовлено недосконалістю чинного законодавства.

Закон України "Про державну службу" [1; 1993. - № 52. - Ст. 490] (ст. 9, 25) наводить перелік посад працівників державних органів, які належать до відповідних категорій державних службовців. У деяких інших законах також передбачено низку посад працівників державних органів, які вважаються державними службовцями (Закони "Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення" [1; 1993. - № 27. - Ст. 218], "Про державну виконавчу службу" [1; 1998. - № 36-37. - Ст. 243] та ін.). Кабінету Міністрів України надано право за погодженням із відповідним державним органом відносити певні посади до категорії державних службовців (на підставі ч. 3 ст. 25 Закону "Про державну службу" Кабінет Міністрів України прийняв за останні роки понад 20 постанов і розпоряджень із цих питань).

Оскільки державний службовець є спеціальним суб'єктом правової (у даному випадку — адміністративної) відповідальності, важливо, на наш погляд, щоб на момент учинення ним правопорушення він мав відповідний правовий статус, визначальними елементами якого є: наявність рангу (ст. 26 Закону), прийняття присяги (ст. 17 Закону), визначення обсягу службових повноважень за посадою в інструкціях чи положеннях (ст. 11 Закону), декларування доходів (ст. 13 Закону). Вважаємо, що в інших випадках особа, яка фактично обіймає державну посаду, не є суб'єктом корупційного чи іншого діяння, передбаченого Законом "Про боротьбу з корупцією".

З огляду на це викликає непорозуміння позиція Пленуму Верховного Суду України, який у п. 6 постанови від 25.05.1998 р. "Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією" роз'яснив, що особа набуває статусу державного службовця з моменту прийняття рішення про зарахування її на посаду державного службовця незалежно від того, прийняла вона присягу чи ні, чи присвоєно їй ранг і чи попереджено її про встановлені в ст. 5 Закону обмеження.

Вважаємо, що запропонована практика призведе до порушення прав громадян, які притягаються до адміністративної відповідальності, оскільки прийняття їх на посади державних службовців у таких випадках здійснюється без додержання вимог чинного законодавства.

Під корупцією Закон (ст. 1) розуміє діяльність уповноваже-

них на виконання держави осіб, яка спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг. Тобто для притягнення особи до відповідальності за п. "а" чи п. "б" ст. 1 Закону обов'язковим є встановлення факту одержання нею різних благ.

Щодо складу інших правопорушень, пов'язаних з корупцією, слід зазначити, що для деяких з них обов'язковим є встановлення мети — незаконного одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг (п. "а" ч. 1 ст. 5, п. "а" ч. 3 ст. 5 Закону). Інші, навпаки, мають формальний склад правопорушення і не потребують необхідності з'ясування мотивів їх учинення (п. "б", п. "а" та п. "г" ч. 1 ст. 5 Закону; п. "в" та "г" ч. 3 ст. 5 Закону; ст. 9-11 Закону).

Розглянемо деякі склади правопорушень, пов'язаних із корупцією. За п. "г" ч. 3 ст. 5 Закону до відповідальності можуть притягатися посадові особи, які готують чи приймають незаконні нормативно-правові акти на користь фізичних чи юридичних осіб (наприклад, про незаконне звільнення від сплати податків, зборів, мита, інших платежів; про порушення порядку відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності; про встановлення заниженої вартості майна чи об'єктів комунальної власності та ін.).

Що ж стосується прийняття незаконних рішень, вважаємо, що до них можуть бути віднесені будь-які рішення, що надають незаконні переваги фізичним чи юридичним особам (наприклад, незастосування фінансових функцій; невжиття заходів, передбачених законом, до припинення правопорушень — приміром, незастосування заходів, передбачених ст. 37 Закону "Про зовнішньоекономічну діяльність"; незаконне звільнення від сплати мита; незастосування заходів адміністративного впливу; накладання штрафу в межах "нижче нижчого"; незвернення до виконання постанови про накладання адміністративного стягнення; непередача матеріалів до правоохоронних органів у випадках, передбачених законом; прийняття справи до провадження в суді без сплати держмита у випадках, коли позивач не може бути звільнений від цього з підстав, передбачених законом, тощо).

Декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, здійснюється в порядку й на підставах, передбачених ст. 13 Закону "Про державну службу". Відповідно до цієї норми особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця III-VII категорій (ст. 25 цього Закону), подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи і зобов'язання фінансового характеру (в тому числі й за кордоном) щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця I та II категорій

(ст. 25 цього Закону), повинна подати також відомості про належне їй та членам її сім'ї нерухоме, цінне рухоме майно, вклади в банках та цінні папери.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.08.1995 р. "Про застосування статті 13 Закону України "Про державну службу" державні службовці подають декларації про доходи за місцем служби щорічно до 15 квітня за попередній звітний рік.

Порушення вимог фінансового контролю тягне відповідальність за ст. 9 Закону, яка передбачає два види адміністративних правопорушень — такі, що мають закінчений характер, і триваючі. До перших слід віднести подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру, несвоєчасне подання відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку. Решта правопорушень — неподання відомостей про доходи та зобов'язання фінансового характеру, неподання відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку — є триваючим.

Цей висновок впливає з тієї обставини, що після сплину строку подання відповідної декларації державний службовець починає вчинювати відповідне правопорушення, яке триває доти, доки він не задекларує доходи згідно з вимогами Закону. Тож строк давнини притягнення особи до відповідальності буде відраховуватися з моменту встановлення правопорушення відповідним чином.

Поряд з цим вважаємо, що загальний строк давнини притягнення державного службовця до відповідальності за ці правопорушення сплине 15 квітня наступного року, коли державний службовець повинен буде подати нову декларацію про доходи та зобов'язання фінансового характеру.

Належить, однак, звернути увагу й на таку обставину: чинне законодавство не покладає на жоден державний орган чи посадову особу обов'язку контролю за своєчасним поданням декларацій державними службовцями та достовірністю відомостей, які в них містяться.

Тому, як вбачається, доцільно внести відповідні доповнення до ст. 13 Закону України "Про державну службу", передбачивши покладення контролю за своєчасним додержанням вимог щодо декларування доходів державними службовцями на керівників міністерств і відомств, державних установ та організацій, які безпосередньо приймають їх на роботу.

Потребує доповнення й ст. 10 Закону "Про державну податкову службу в Україні" [1; 1994. - № 15. - Ст. 84] щодо здійснення контролю за достовірністю відомостей, які містяться в деклараціях державних службовців.

Для виявлення правопорушень, передбачених п. "г" ч. 1 ст. 5

Закону, слід виходити з положень відповідних законів, які регулюють інформаційні відносини в державі. При цьому останні можуть бути поділені на такі групи:

1) закони, що закладають правові основи інформації та регулюють діяльність засобів масової інформації (наприклад, закони “Про інформацію” [1; 1992. - № 48. - Ст. 650], “Про друковані засоби масової інформації (друк) в Україні” [1; 1993. - № 1. - Ст. 1], “Про телебачення і радіомовлення” [1; 1994. - № 10. - Ст. 43] та ін.);

2) закони, які покладають на державних службовців зобов'язання надавати інформацію на запити (вимоги) правоохоронних та інших органів (наприклад, закони “Про прокуратуру” [1; 1991. - № 53. - Ст. 793], “Про міліцію” [1; 1991. - № 4. - Ст. 20], “Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю” [1; 1993. - № 35. - Ст. 358], “Про державну податкову службу” та ін.);

3) закони, що зобов'язують державних службовців, які є посадовими особами, надавати громадянам інформацію про наслідки розгляду їх звернень (приміром, закони “Про звернення громадян” [1; 1996. - № 47. - Ст. 256], “Про пенсійне забезпечення” [1, 1992. - № 3. - Ст. 10], “Про державну допомогу сім'ям з дітьми” [1; 1993. - № 5. - Ст. 21] та ін.).

Віднесення останньої групи законів до таких, порушення яких тягне відповідальність за п. “г” ч. 1 ст. 5 Закону “Про боротьбу з корупцією”, потребує деяких пояснень. Вважаємо, що звернення громадян до органів державного управління спрямовані саме на реалізацію їх конкретних конституційних прав (у тому числі права на оскарження дій та рішень посадових осіб та колегіальних органів, забезпечення соціального захисту тощо). Відповіді на такі звернення містять роз'яснення, викладення мотивів і підстав щодо прийнятого рішення, тобто являють собою один із видів інформації, необхідної для забезпечення механізму реалізації громадянами своїх прав, свобод і законних інтересів. За таких умов відмова у відповіді на звернення громадянина повинна розглядатися як ненадання інформації, а несвоєчасна відповідь на звернення — як затримка у наданні такої.

На нашу думку, вчинення корупційного діяння чи діяння, пов'язаного з корупцією, є наслідком невиконання державним службовцем обов'язків, покладених на нього ст. 10 Закону “Про державну службу”. Це проявляється передусім у недодержанні особою Конституції та інших актів законодавства України, невиконанні компетентним державним органом покладених на нього завдань, що приносить значну матеріальну чи моральну шкоду державі, громадянину, підприємству, установі, організації чи об'єднанню громадян.

Тому у відповідних правозастосувальних органів під час виявлення порушень Закону "Про боротьбу з корупцією" виникають підстави для застосування ст. 22 Закону "Про державну службу", яка передбачає можливість відсторонення правопорушника від виконання повноважень за посадою й проведення службового розслідування. Але, на жаль, цей ефективний засіб впливу на корупціонерів в Україні майже не застосовується.

Успішній боротьбі з корупцією в Україні, на наш погляд, сприяли б: розробка більш досконалих механізмів попередження корупції та зловживань владою; встановлення процедур виявлення та притягнення до відповідальності корумпованих осіб, перш за все посадових; вироблення адекватних засобів реагування на всі прояви таких правопорушень. Актуальним, вважаємо, є вирішення питання про відповідальність осіб, причетних до корупції, а також вжиття економічних санкцій до юридичних осіб, на користь яких здійснюються корупційні зловживання службовим становищем та інші діяння, пов'язані з корупцією.

Список літератури: 1. Відом. Верхов. Ради України.

М.Г. Шульга, канд. юрид. наук

ПОНЯТТЯ МИТНОГО ПРАВА

Різноманітність форм і методів здійснення митної справи обумовлює необхідність їх чіткої нормативно-юридичної регламентації. Функціонування митного механізму спирається на широку нормативну базу. Для виділення будь-якої сукупності норм в окрему правову галузь потрібна наявність власного предмета й методів правового регулювання, які ним зумовлені. А оскільки митне право — явище порівняно нове й мало досліджене в правовій науці, виявлення його предмета й методу регулювання є досить складним і одночасно актуальним завданням. Серед юристів відсутня одностайність у питанні про те, чи існує така самостійна галузь, як митне право. Очевидно, що галузева належність митного права має значення не тільки з теоретичної, але й з практичної точки зору. Віднесення правових норм до визначеної галузі права означає, що на них поширюється відповідний галузевий режим (принципи, методи правового регулювання тощо).

Одні правники вважають митне право підгалуззю адміністративного права, інші визнають його самостійною галуззю права.