

## СУДОВА ДИСКРЕЦІЯ У СТЯГНЕННЯХ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ: АНАЛІЗ ВІДПОВІДНОСТІ ПРИНЦИПУ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА СТАНДАРТАМ ПРАВ ЛЮДИНИ

### JUDICIAL DISCRETION IN PENALTIES FOR ADMINISTRATIVE OFFENCES RELATED TO CORRUPTION: ANALYSIS OF COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF RULE OF LAW AND HUMAN RIGHTS STANDARDS

Федорук Н.С., к.ю.н.,

доцент кафедри публічного права

Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Стаття присвячена аналізу недоліків у визначенні стягнень за корупційні правопорушення, зазначених в Кодексі України про адміністративні правопорушення з позицій їх відповідності принципу верховенства права та дотримання загальних стандартів прав людини. Кодекс України про адміністративні правопорушення чітко встановлює, що позбавлення права обіймати посаду в органах державної влади та місцевого самоврядування може бути застосоване як стягнення за корупційні правопорушення. Проте розмір штрафу, що є основним стягненням за корупційні правопорушення, не є значущим навіть у контексті адміністративного права, тоді як застосування як додаткового стягнення позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, (яке за стандартами ЄСПЛ, повинно застосовуватися за тяжкі правопорушення і розглядатися за стандартами кримінального процесу), застосовується в межах фактично не обмеженої дискреції суду. З урахуванням вищевказаних аргументів можна зробити висновок, що чинна редакція ч. 6 ст. 30 Кодексу порушує принцип верховенства права та міжнародні стандарти стягнень за корупційні правопорушення. Зокрема, це пов'язано з невідповідністю меж дискреційних повноважень суду, що може призвести до необґрунтованих рішень, які можуть негативно вплинути на публічний порядок та інтереси місцевих громад. Також в статті наголошується на невідповідності між тяжкістю основного і додаткового стягнення за корупційні правопорушення. Для вирішення цієї проблеми пропонується значне збільшення розміру основного стягнення за корупційні правопорушення та обмеження дискреції суду щодо накладення додаткового стягнення у вигляді позбавлення права обіймати посади. Суд повинен призначати його лише за грубе або систематичне порушення права та враховувати соціальні та політичні наслідки свого рішення.

**Ключові слова:** адміністративні стягнення, позбавлення спеціального права, правопорушення, пов'язані з корупцією, дискреційні повноваження, верховенство права, юридична визначеність, права людини.

This article focuses on analyzing shortcomings in determining penalties for corruptive offenses outlined in the Code of Ukraine on Administrative Offenses in terms of their alignment with the principle of rule of law and adherence to general human rights standards. The Code clearly stipulates that the deprivation of the right to hold positions in state authorities and local self-government can be applied as a penalty for corruptive offenses. However, the fine, which is the primary penalty for corruptive offenses, lacks significance even in the context of administrative law. Meanwhile, the application of additional penalties such as the deprivation of the right to hold certain positions or engage in specific activities, which, according to the standards of the ECHR, should be applied for serious offenses and considered under criminal procedural standards, is within the practically unlimited discretion of the court. Taking into account the arguments mentioned above, it can be concluded that the current version of Article 30, Part 6 of the Code violates the principle of rule of law and international standards for penalties for corruptive offenses. Specifically, this is related to the vagueness of the limits of the court's discretionary powers, which may lead to unjustified decisions negatively impacting public order and the interests of local communities. The article also emphasizes the inconsistency between the severity of the primary and additional penalties for corruptive offenses. To address this issue, a significant increase in the size of the primary penalty for corruptive offenses is proposed, along with restricting the court's discretion in imposing additional penalties in the form of position deprivation. The court should only impose such penalties for gross or systematic violations of the law, taking into account the social and political consequences of its decision.

**Key words:** administrative penalties, deprivation of special rights, offenses related to corruption, discretionary powers, rule of law, legal certainty, human rights.

Позбавлення права обіймати посади в органах влади та місцевого самоврядування внаслідок вчинення особою корупційного діяння є однією із санкцій, які можуть бути застосовані за порушення антикорупційного законодавства. Суть цього заходу полягає в обмеженні права конкретної особи на участь у державному управлінні і громадському житті через позбавлення її можливості обіймати посади в органах влади та місцевого самоврядування. Таке стягнення вважається ефективним інструментом для запобігання корупції, відновлення довіри громадськості та забезпечення нормального функціонування демократичної системи держави та органів місцевого самоврядування. Застосування такого стягнення в законодавстві України передбачене як в межах кримінальної відповідальності (ст. 55 Кримінального кодексу України), так і адміністративної (ст. 30 КУпАП). Позбавлення права обіймати посади в органах влади та місцевого самоврядування як адміністративного стягнення передбачено у статтях КУпАП, які встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Отже, законодавець таким чином передбачив позбавлення права обіймати посади в органах влади та місцевого

самоврядування як досить суворе обмеження права за вчинення корупційних злочинів, а також його «помірну» версію в межах застосування до порушника аналогічного стягнення за корупційні адміністративні правопорушення. Проте аналіз як законодавства, так і практики застосування такого стягнення як адміністративної санкції викликає певні сумніви щодо її відповідності принципу верховенства права та існуючим європейським стандартам адміністративного покарання.

Положення ч. 6 ст. 30 КУпАП вказує, що «позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю» [1].

Механізм застосування такого стягнення полягає в тому що 1) якщо таке стягнення вказане у статті Осо-

бливої частини – воно застосовується терміном на 1 рік; 2) якщо стягнення не вказане у статті Особливої частини – воно застосовується лише у випадку, коли суд вирішить, що така особа не може обіймати посаду внаслідок тяжкості вчиненого нею корупційного правопорушення на термін від 6 місяців до 1 року (тобто має місце досить широка та специфічна дискреція суду щодо застосування такого стягнення).

На нашу думку, визначені в Кодексі про адміністративні правопорушення суть та порядок накладення стягнення у вигляді позбавлення права обіймати посади або займатися певною діяльністю, значною мірою порушують такі елементи принципу верховенства права, як юридична визначеність та заборона свавілля.

Принцип юридичної визначеності гарантує чіткість, точність і однозначність формулювань та термінів у правових нормах, угодах або будь-яких інших юридичних документах. Він, зокрема, означає, що юридичний текст або положення норм права мають бути визначені таким чином, щоб їх можна було однозначно розуміти без місця для двозначності чи різних тлумачень. Так, у відповіді Європейської комісії «За демократію через право» щодо тлумачення змісту принципу верховенства права, зазначено, що держава зобов'язана дотримуватись законів, які запровадила, і застосовувати їх у передбачуваний спосіб та з логічною послідовністю: закон має бути сформульований з достатньою мірою чіткості, аби особа мала можливість скерувати свою поведінку. Застосування до порушника адміністративного стягнення у вигляді позбавлення права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, як додаткового до основного, яким є штраф у розмірі від 300 до 800 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, на нашу думку, не в повній мірі відповідає загальноновизнаним стандартам верховенства права, а саме:

- забезпечення балансу між захистом суспільних інтересів та прав людини: санкції повинні бути ефективними та не порушувати як права особи, яка піддана покаранню, так і публічні інтереси, які можуть бути порушені внаслідок надмірної «каральності» таких санкцій;

- дотримання пропорційності санкцій: такі санкції, які передбачають обмеження або позбавлення особи певного права, повинні бути пропорційні порушенню. Вони повинні враховувати конкретні обставини справи та не бути надто суворими;

- дотримання балансу між застосуванням дискреційних повноважень та попередженням свавілля з боку державних органів, а також відповідність принципу юридичної визначеності статей, які визначають межі підстави та умови застосування санкцій за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Однією із проблем належного застосування ч. 6 ст. 30 КпАП є *недостатньо чітко визначені межі дискреційних повноважень суду при визначенні підстав необхідності накладення такого стягнення у випадку його відсутності у статті Особливої частини Кодексу.*

Так, у відповіді Європейської комісії «За демократію через право» щодо тлумачення змісту принципу верховенства права, зазначено, що «хоча дискреційні повноваження є необхідними для здійснення всього діапазону владних функцій у сучасних складних суспільствах, ці повноваження не мають здійснюватись у свавільний спосіб. Їх здійснення у такий спосіб уможлиблює ухвалення суттєво несправедливих, необґрунтованих, нерозумних чи деспотичних рішень, що є несумісним із поняттям верховенства права» [2, с. 178–179]. Закон, яким надаються дискреційні повноваження певному державному органу, повинен вказати чітко і зрозуміло на обсяг такої дискреції. Закон не відповідатиме верховенству права, якщо надана законом дискреція матиме характер необмеженої влади. Отже, закон повинен вказати на обсяг будь-якої такої дис-

креції та на спосіб її здійснення із достатньою чіткістю, аби особа мала змогу відповідним чином захистити себе від свавільних дій.

Чому ч. 6 ст. 30 потребує визначення чітких меж дискреційних повноважень суду?

По перше, при накладенні стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, суд повинен передбачати соціальні та політичні наслідки прийнятого рішення. Якщо особа займає посаду державної служби або служби в органах місцевого самоврядування за призначенням, наслідки усунення її з посади залишаються майже невідчутними для більшості громадян. Але якщо таке стягнення застосоване до посади, призначення на яку відбувалось шляхом волевиявлення громадян, наприклад, щодо міського голови, і який є не тільки важливим суб'єктом місцевого самоврядування, а і представником інтересів значної частини громади, може мати негативні наслідки для життя всієї громади. Зокрема, таке рішення суду може негативно вплинути на стабільність влади місцевого самоврядування, що є важливою умовою для забезпечення позитивного соціально-економічного розвитку місцевих громад. Ч. 3 ст. 8 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачає, що адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти. Тому, при прийнятті рішення про застосування такого стягнення, суд має врахувати всі позитивні і негативні його наслідки для місцевої громади, особливо якщо таке стягнення накладається за малозначне за своїми наслідками правопорушення (якими власне і є більшість адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією) [3].

По друге, в ч. ч. 1. та 2 ст. 30 КпАП чітко вказано, що позбавлення таких спеціальних прав, як права на полювання та права на керування транспортними засобами, застосовується у *випадку грубого або систематичного їх порушення*. Ч. 6 ст. 30 такого визначення не містить, а вирішення питання чи було порушення тяжким і що саме визначає тяжкість такого порушення повністю залежить від позиції суду. На нашу думку це є неприпустимим з огляду на можливі негативні наслідки для захисту публічного інтересу у випадку необґрунтованого накладення такого стягнення судом у порівнянні з іншими стягненнями, що передбачають позбавлення спеціального права

Широка дискреція суду у застосуванні до посадових осіб санкції у вигляді позбавлення права займати посаду в органах влади та місцевого самоврядування за незначні корупційні правопорушення також вступає у протиріччя із нормами Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 року та практикою її застосування Європейським Судом з прав людини. До прикладу, з позиції практики Європейського суду з прав людини, така санкція, як позбавлення права керувати транспортним засобом, розглядається як кримінально-правова. Тобто повинна застосовуватись за суспільно небезпечні правопорушення і з дотриманням прав і гарантій для особи, передбачених саме кримінально-процесуальним законодавством. Зокрема, Європейський суд з прав людини поширює стандарти, які встановлює Конвенція для кримінального провадження, на провадження у справах про адміністративні правопорушення (наприклад, справа Надточій проти України від 15 травня 2008 року) [4]. В рішенні по даній справі ЄСПЛ зазначив, що український уряд визнав кримінально-правовий характер Кодексу України про адміністративні правопорушення. У рішенні Шмауцер (Schmautzer) проти Австрії від 23 жовтня 1995 року Європейський Суд з прав людини вказав, що дорожньо-транспортні правопорушення, за які може бути накладено стягнення у виді штрафу чи обмеження у користуванні

водійськими правами, підпадають під визначення кримінального обвинувачення. У рішенні ЄСПЛ по справі Скоппола проти Італії від 17 вересня 2009 року зазначено, що складовим елементом принципу верховенства права є очікування від суду застосування до кожного злочинця такого покарання, яке законодавець вважає пропорційним. Звичайно, визнання урядом України на підставі рішення ЄСПЛ кримінально-правової природи такого стягнення, на практиці не призвело ані до виведення такого виду порушень з-під регулювання адміністративно-правових норм, ані до приведення процесуальних гарантій до осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності у відповідності із стандартами кримінально-процесуальних норм. Проте в ч. ч. 1. та 2 ст. 30 КпАП (позбавлення права керування транспортним засобом та права на полювання) принаймні прямо зазначено, що така санкція застосовується виключно у випадку грубого або систематичного порушення наданого права, тобто вказує що діяння як мінімум повинно мати високий рівень суспільної шкідливості.

Щодо застосування кримінально-правових стандартів стягнень до посадовців органів державної влади та місцевого самоврядування у Європейського Суду з прав людини неоднозначна точка зору. Так, застосування судом стягнення у вигляді позбавлення спеціального права обіймати певні посади до державних службовців вважається стягненням дисциплінарного характеру, оскільки воно стосується не широкої громадськості, а членів професійної групи, які мають спеціальний статус. Дисциплінарна природа такого стягнення зумовлюється також тим, що воно було призначене для забезпечення того, аби члени певної професійної спільноти дотримувалися конкретних правил, що регулюють їх професійну поведінку [5, с. 12]. Тобто таке право (обіймати певні посади державної служби) не є невід'ємним природним правом людини, тому його позбавлення не суттєво впливає на загальний обсяг прав та свобод особи. У всіх випадках застосування такого стягнення йдеться про позбавлення прав, що відрізняються від прав, які громадяни мають із народження або які виникають із придбанням дієздатності. Основна їх особливість полягає в тому, що вони персоналізовані і даються конкретній особі в дозволі порядку [6, с. 336]. Більше того, умовою надання такого права є належне його використання, відповідно, за порушення належної реалізації такого права особа може бути його позбавлена.

Натомість застосування стягнень до осіб, які займають політичні або виборні посади і яких звинувачують у порушеннях виборчого законодавства або конфлікті інтересів, з точки зору ЄСПЛ, вважається елементом політичного процесу, який також не може проводитись за стандартами кримінального і кримінально-процесуального права. Але, якщо такі особи при цьому вчинили порушення корупційного характеру (подання неправдивої люстраційної декларації), або якщо до них застосовується таке суворе покарання, як заборона займатись певною

професійною діяльністю протягом тривалого строку, вже має кримінально-правові ознаки і тому такі провадження вже можуть відноситись до сфери дії кримінально-процесуального аспекту статті 6 Конвенції («Матієк проти Польщі» (Matyjek v. Poland) та «Полях та інші проти України» (Polyakh and Others v. Ukraine) [5, с. 5]. Таким чином, позбавлення права займати посаду політичного або виборною особою за корупційні правопорушення вже вважається досить суворим стягненням, яке потребує принципів і стандартів кримінального провадження. Тобто більшість складів адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також санкції, які за них накладаються, з точки зору ст.6 Конвенції цілком можуть визнаватись кримінальними проступками [7, с. 239–240].

Отже, Кодекс України про адміністративні правопорушення, з одного боку, однозначно визначає застосування стягнення у вигляді позбавлення права обіймати посаду в органах державної влади та місцевого самоврядування, як стягнення саме за корупційні правопорушення, але «тяжкість» такого діяння прирівнює до звичайного «дисциплінарного» (з точки зору ЄСПЛ) проступку. Більше того, розмір штрафу, який є основним (!) стягненням за такі правопорушення, не є значним навіть по міркам адміністративного права (300–800 неоподаткованих мінімумів доходів громадян). При чому Кодекс не вбачає відмінності між державними службовцями і політичними (або виборними) посадовими особами, що вчинили корупційні правопорушення, та, відповідно, тими соціальними і політичними наслідками, до яких може призвести позбавлення їх права займати посади в органах державної влади і місцевого самоврядування.

З огляду на надані вище аргументи, можна дійти до висновку, що чинна редакція ч. 6 ст. 30 КпАП порушує основи принципу верховенства права та міжнародні стандарти застосування стягнень, які пов'язані із вчиненням корупційних правопорушень та позбавленням осіб права обіймати посаду в органах влади та місцевого самоврядування, а саме: 1) принцип заборони свавілля та пропорційності дискреційних повноважень, оскільки нечіткість визначення меж дискреційних повноважень суду може призвести до прийняття необґрунтованих рішень, які матимуть негативні наслідки, як для захисту публічного порядку взагалі, так і для інтересів місцевих громад, зокрема; 2) невідповідність співвідношення тяжкості основного (штрафу) і додаткового (позбавлення права обіймати посади) адміністративного стягнення за адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією.

Вирішенням цієї проблеми може стати суттєве збільшення розміру основного стягнення (штрафу) за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також та суттєве звуження дискреції суду по накладенню додаткового стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю: суд повинен призначати його виключно за грубе або систематичне порушення наданого права та враховувати соціальні та політичні наслідки прийнятого рішення.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>
2. Верховенство права. Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року) / пер. з англ. С.Головатого. *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text)
4. Рішення у справі "Надточій проти України" від 15 травня 2008 р. Європейський суд з прав людини, Страсбург. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_404#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_404#Text)
5. Посібник із статті 6 Європейської конвенції з прав людини. Право на справедливий суд (кримінально-процесуальний аспект). Страсбург: Рада Європи / Європейський суд з прав людини, 2019. 133 с. URL: [www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide\\_Art\\_6\\_criminal\\_UKR](http://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Guide_Art_6_criminal_UKR)
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
7. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / за ред. О.А. Банчука. Київ: Книги для бізнесу, 2007. 912 с.