

УДК 342.95:328.185 (477)

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-4.3>

Ю. В. Борисова, аспірант кафедри
адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ЩО ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена розгляду особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Визначено, що питання подолання корупції у країні перебуває у тісному зв'язку з процедурою притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Зазначено, що питання визначення змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, порівняно з провадженням у справах про адміністративні правопорушення не отримали належної уваги вчених-адміністративістів, не стали предметом комплексних наукових досліджень, хоча цей напрям дослідження є значним за обсягом та змістом.

Основною метою статті є визначення й аналіз особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, характеристика їх змісту, визначення специфіки їх реалізації.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, є одним із способів забезпечення обов'язковості норм матеріального права та вжиття примусових заходів до порушників цих норм, тому зазначений процес має чітко відповідати вимогам закону, оскільки є процесуальною формою щодо притягнення до адміністративної відповідальності, порушення якої приведе до безкарності винних осіб.

Доведено, що провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, за обсягом питань, які вирішуються, кількістю суб'єктів, що беруть участь, є одними з найскладніших проваджень в адміністративному праві.

Визначено, що провадження у справах про адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією, – це процесуальна діяльність уповноважених органів (органів Національної поліції, Національного агентства із запобігання корупції, судів тощо), яка на підставі норм адміністративного законодавства спрямована на встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративне правопорушення, прийняття й виконання постанови по справі.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, законодавство, корупція, правопорушення, що пов'язані з корупцією, провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Yu. V. Borisova. Proceedings in cases of administrative offences related to corruption: a general theoretic aspect

The article is devoted to consideration of the peculiarities of proceedings in cases of administrative offenses related to corruption. It is determined that the issue of overcoming corruption in the country is in close connection with the procedure of bringing offenders to administrative responsibility. It is noted that the issue of determining the content of proceedings in cases of administrative offenses related to corruption in comparison with the proceedings in cases of administrative offenses did not receive due attention from the scientists-administrative, did not become the subject of comprehensive scientific research, although this direction of research is significant in scope and content.

The main purpose of the article is to determine and analyze the peculiarities of proceedings in cases of administrative offenses related to corruption, to characterize their content, to determine the specifics of their implementation.

Proceedings in cases of administrative offenses related to corruption are one of the ways to ensure the binding nature of substantive law and the application of coercive measures to violators of these rules, and therefore this process must clearly comply with the law, as it is a procedural form of prosecution, administrative liability, violation of which will lead to impunity for the perpetrators. It is proved that the proceedings in cases of corruption-related offences on the scope of issues that are resolved, the number of subjects participating is one of the most difficult proceedings in administrative law.

It is determined that the proceedings in cases of administrative offenses related to corruption are procedural activities of authorized bodies (bodies of the National Police, the National Agency for the Prevention of Corruption, courts, etc.), which on the basis of the norms of administrative legislation aimed at establishing objective truth in the case of administrative offense, adoption and execution of the resolution on the case.

Key words: administrative liability, administrative offenses, legislation, corruption, corruption-related offenses, administrative offenses.

Постановка проблеми. Адміністративний процес, як відомо, являє собою систему проваджень, які співвідносяться як загальне й особливе, поділяються на неюрисдикційні та юрисдикційні. До останніх належить провадження у справах про адміністративні правопорушення, різновидом якого є провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, основним суб'єктом здійснення яких є посадові особи.

Незважаючи на прийняття нового антикорупційного законодавства, динаміка скоєних корупційних правопорушень залишається стабільною та стосується здебільшого саме суб'єктів, зобов'язаних забезпечувати дотримання антикорупційного законодавства та реалізовувати антикорупційну політику всієї держави.

© Ю. В. Борисова, 2020

Питання подолання корупції в країні перебуває у тісному зв'язку з процедурою притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, тому зазначене питання є дуже актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання визначення змісту провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, порівняно з провадженням у справах про адміністративні правопорушення не отримали належної уваги з боку вчених-адміністративістів, не стали предметом комплексних наукових досліджень, хоча цей напрям дослідження є значним за обсягом та змістом.

Загальним проблемам адміністративної відповідальності, зокрема питанням провадження у справах про адміністративні правопорушення, присвячена низка монографій, навчальних посібників, наукових статей, науково-практичних коментарів до законодавства таких авторів, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, А.С. Васильєв, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, Д.П. Калаянов, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, В.К. Колпаков, О.І. Миколенко, О.І. Остапенко, Д.В. Приймаченко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупа. Однак необхідно констатувати, що питання визначення особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, залишилися поза належної уваги науковців.

Мета статті полягає у визначенні та аналізі особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією, характеристик їх змісту, визначенні специфіки їх реалізації.

Виклад основного матеріалу. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією, є одним зі способів забезпечення обов'язковості норм матеріального права та вжиття примусових заходів до порушників цих норм, тому зазначений процес має чітко відповідати вимогам закону, оскільки є процесуальною формою щодо притягнення до адміністративної відповідальності, порушення якої приведе до безкарності винних осіб.

За функціональною ознакою у структурі адміністративного процесу можна виділити провадження, що мають установчий характер (провадження з утворення державних органів, суб'єктів підприємницької діяльності); провадження, що мають правотворчий характер (провадження з відпрацювання та прийняття нормативних актів); правоохоронні провадження (провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження за скаргами громадян); правонаділяючі провадження (провадження з реалізації контролю-наглядових повноважень) [3, с. 211].

Провадження у справах про адміністративні правопорушення (проступки) є самостійним видом адміністративно-юрисдикційних проваджень. На нього поширюються всі загальні ознаки, властиві юрисдикційним адміністративним провадженням [1, с. 515]. Крім того, як зазначає І.Л. Бородин, «провадження у справах про адміністративні правопорушення є одним із найбільш об'ємних проваджень адміністративно-юрисдикційного процесу і порівняно з іншими провадженнями більш детально регламентоване адміністративно-процесуальними нормами» [2, с. 103].

На думку авторів підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй, до основних особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення слід відносити такі:

- 1) провадження є одним із видів юрисдикційних проваджень, тобто проваджень, що пов'язані із застосуванням до осіб примусових заходів, передбачених адміністративним законодавством;
- 2) провадження являє собою юрисдикційну діяльність компетентних органів, тобто діяльність, що пов'язана з виявленням адміністративних проступків та притягненням винних до адміністративної відповідальності;
- 3) провадження у справах про адміністративні правопорушення складається з певних стадій, кожна з яких має як загальні, так і специфічні завдання та цілі [3, с. 130].

Продовжуючи аналіз поняття «провадження у справах про адміністративні правопорушення», спробуємо окреслити різні позиції науковців щодо цієї дефініції. На думку В.К. Колпакова, «провадження у справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктне провадження) – це процесуальна діяльність на підставі визначених законодавцем правил щодо встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративний проступок і прийняття рішення відповідно до чинного законодавства» [4, с. 390]. О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій вважають, що «провадження у справах про адміністративні проступки – це нормативно врегульована діяльність повноважних суб'єктів із застосування адміністративної відповідальності за скоєний адміністративний проступок, а також попередження адміністративних правопорушень» [5, с. 224]. Іншої позиції дотримується О.І. Миколенко, який зазначає, що «провадження у справах про адміністративні правопорушення – це один із видів адміністративних юрисдикційних проваджень, що являє собою низку послідовних дій компетентних органів та осіб, передбачених чинним законодавством щодо виявлення адміністративних проступків та притягнення винних до адміністративної відповідальності під час адміністративного розслідування, розгляду й прийняття постанови (рішення) про накладення адміністративного стягнення» [6, с. 130]. Професор М.М. Тищенко надав таке визначення: «провадження у справах про адміністративні правопорушення – це низка послідовних дій уповноважених органів (посадових осіб), а у деяких випадках інших суб'єктів, які згідно з нормами адміністративного законодавства вживають заходів, що спрямовані на притягнення правопорушників до відповідальності і забезпечення виконання винесеної постанови [3, с. 219].

Відповідно до ст. 1 КУпАП, завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [7]. Зазначена стаття КУпАП, на думку І.Л. Бородіна, дає сумарну характеристику всього кола об'єктів протиправного посягання адміністративного проступку. Крім того, вона орієнтує правоохоронні органи не тільки на застосування доказів примусу до правопорушників, але й на активну виховну та профілактичну роботу, підвищення рівня свідомості громадян, їхню участь у боротьбі за недопущення правопорушень [8, с. 105].

Проведення у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією за обсягом питань, які вирішуються, кількістю суб'єктів, що беруть участь, є одним із найскладніших проваджень в адміністративному праві [9, с. 146]. Завданнями цього провадження, відповідно до ст. 245 КУпАП, є своєчасне, всебічне, повне та об'єктивне з'ясування обставин справи, вирішення її в точній відповідності до законодавства, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів.

У спеціальній літературі, як правило, виділяються такі чотири стадії провадження у справах про порушення митних правил:

- порушення справи про адміністративне правопорушення та розслідування;
- розгляд справи по суті та винесення по ній постанови;
- перегляд справи у зв'язку з оскарженням постанови у справі;
- виконання постанови у справі.

Справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, слід розглядати в контексті провадження у справах про адміністративні правопорушення, але з деякими особливостями, однак з урахуванням стадійності та логічної послідовності зазначених стадій виокремимо такі особливості притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників корупційного законодавства на кожній стадії провадження.

1. Правозастовча практика виходить із того, що справа про адміністративне правопорушення вважається порушеною з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, однак ця позиція є не зовсім правильною через те, що чинний КУпАП не визначає конкретно процесуальний документ, який засвідчує факт розпочатої справи. Крім того, зазначений протокол має бути надісланий до суду за місцем вчинення адміністративного правопорушення в 3-денний термін, що значно ускладнює процес збирання доказів по справі, вжиття заходів із забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення та підкріплення їх процесуальними документами.

2. Протокол про адміністративне правопорушення, пов'язані з корупцією, мають право складати працівники органів Національної поліції, за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, а також Національного агентства з питань запобігання корупції.

3. Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, одночасно з надісланням його до суду надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складання протоколу для розгляду питання щодо можливого відсторонення такої особи від виконання службових повноважень із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено.

4. Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також правопорушень може бути накладено протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення. Таким чином, строк накладення стягнення порівняно з іншими видами адміністративних правопорушень, що розглядається судами, збільшено вдвічі, при цьому законодавцем встановлюється термін строків давності притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності, а саме 2 роки.

5. Справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, розглядаються виключно судами за місцем вчинення правопорушення. Розгляд справ відбувається одноосібно суддею суду загальної юрисдикції.

6. Під час розгляду зазначеної категорії справ участь прокурора є обов'язковою. Фактично це єдина категорія справ про адміністративні правопорушення, в яких участь прокурора є його обов'язковою.

7. Особа, що притягується до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, зобов'язана бути присутньою під час розгляду справи в суді. В разі ухилення від явки до суду до неї може бути застосований примусовий привід, що забезпечується працівниками органів Національної поліції.

8. Строк розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, не має перевищувати 15 днів, що є складовою частиною строку накладення адміністративного стягнення за ці пра-

вопорушення. Проте особливістю є те, що строк розгляду адміністративних справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зупиняється судом, якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрадженому чи на лікуванні, у відпустці тощо).

9. Постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у триденний строк з дня набуття нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Підсумовуючи викладене вище, можемо зробити висновок, що у схематичному вигляді провадження у справах про адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією, – це процесуальна діяльність уповноважених органів (органів Національної поліції, Національного агентства із запобігання корупції, судів тощо), яка на підставі норм адміністративного законодавства спрямована на встановлення об'єктивної істини у справі про адміністративне правопорушення, прийняття й виконання постанови по справі.

Таким чином, розгляд особливостей провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, сприятимуть, на нашу думку, охороні прав і свобод громадян, додержанню вимог законів під час притягнення осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, підвищенню оперативності та ефективності провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, посилять значення адміністративної відповідальності у системі засобів протидії корупції.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1 : Загальна частина / ред. В.Б. Авер'янов. Київ : Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія. Київ : Алерта, 2007. 184 с.
3. Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Богущкий В.В. та ін. Адміністративне право : підручник / за заг. ред. В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.
5. Кузьменко О.В., Гуржій Т.О. Адміністративно-процесуальне право України : підручник. Київ : Атика, 2007. 416 с.
6. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : учебное пособие. Харьков : Одиссей, 2006. 352 с.
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийнятий Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
8. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес : монографія. Київ : Алерта, 2007. 184 с.
9. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2006. 202 с.