

жаві. А отже, більшість проголошених принципів і завдань мають декларативний характер, тобто так і залишаються на папері, не знаходять свого втілення у реальному житті.

Бібліографічні посилання

1. *Гаращук В.М.* Контроль та нагляд у державному управлінні: Навч. посіб. – Х., 2002.
2. Земельний кодекс України // ВВР. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.
3. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Контролирующие органы и организации в России: Компетенция и полномочия / Под ред. А. П. Гуляева. – М., 2000.
5. *Марченко М.М.* Теория государства и права: Учеб. – М., 1996.
6. Народний контроль в СРСР / Под ред. В.И. Туровцева. – М., 1967.
7. Про державний контроль за використанням та охороною земель: Закон України від 19.06.2003 р. № 963–IV // ВВР. – 2003. – № 39. – Ст. 350.
8. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0009700-96>.
9. Про інформацію: Закон України від 02.10.1992 р., № 2657–XII // ВВР. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
10. *Савенко О.Е.* Контрольная функция государственных органов: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
11. Социологический энциклопедический словарь: На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / Ред.-коорд. Г.В. Осипов. – М., 2000.

Надійшла до редакції 27.09.2011

Є.М. Іщук

здобувач

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.95 : 351.74

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Визначено та проаналізовано теоретичні аспекти провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення відповідно до вимог чинного законодавства у цій сфері.

Ключові слова: *корупція, корупційне правопорушення, стадії, провадження, корупційні адміністративні правопорушення.*

Определены и проанализированы теоретические аспекты производства в делах о коррупционных административных правонарушениях согласно требованиям действующего законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: *коррупция, коррупционное правонарушение, стадии, производство, коррупционные административные правонарушения.*

Theoretical aspects of manufacture in affairs about corruption administrative offences according to requirements of the current legislation in this sphere are determined and analysed.

Keywords: *corruption, a corruption offence, stages, manufacture, corruption administrative offences.*

Постановка проблеми. Притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, в Україні на сьогоднішній день є одним з ефективних засобів протидії корупційним правопорушенням та попередженням корупційних злочинів як на місцевому (регіональному), так і загальнодержавному рівнях.

З прийняттям нового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. [1] ще актуальнішим стало питання провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення. Проте, аналізуючи норми цього закону, можна визначити, що він, на відміну від попереднього, не містить окремих положень, які регламентують підстави і порядок адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення. Так, у ст. 21 цього закону лише визначено, що за вчинення корупційних правопорушень особи (суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення) притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку.

Отже, виникає питання, як відповідно до вимог закону спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції здійснювати адміністративні провадження у справах про корупційні правопорушення. У зв'язку з тим, що законодавець в новому законі не визначив це, ми пропонуємо вирішувати його в площині норм КУпАП [2].

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. У вітчизняній науковій літературі дослідженням проблем, пов'язаних з попередженням і протидією корупції, займалися такі вчені, як А.В. Гайдук, В.М. Гаращук, Д.Г. Заброта, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, А.І. Редька, М.І. Хавронюк та ін.

Слід зазначити, що комплексного дослідження адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення в розрізі нового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» не проводилося.

Метою даної статті є визначення та аналіз теоретичних аспектів стадій провадження у справах про корупційні адміністративні правопорушення відповідно до вимог чинного законодавства у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до класичної схеми, провадження у справах про адміністративні правопорушення складається з чотирьох стадій:

- 1) порушення справи про адміністративне правопорушення;
- 2) розгляд справи про адміністративне правопорушення і винесення постанови у справі;
- 3) оскарження (або опротестування) постанови у справі про ад-

міністративне правопорушення;

4) виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [3].

Адміністративне провадження починається зі стадії порушення справи про адміністративне правопорушення. Сутність цієї стадії полягає в тому, що спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, прямо зазначені у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» (ст. 5 Закону), у випадках виявлення факту адміністративного правопорушення вирішують питання щодо наявності усіх умов та достатніх підстав для початку провадження у справі про адміністративні правопорушення та при позитивному вирішенні цього питання проводять адміністративне розслідування.

Поняття «достатність» щодо даних, які свідчать про наявність у діянні особи ознак корупційного правопорушення, є оціночною категорією. Питання про те, чи достатньо таких даних, у кожному конкретному випадку вирішує особа, уповноважена на складання протоколу.

Але за будь-яких обставин це мають бути дані, які однозначно свідчать про те, що:

- 1) корупційне правопорушення мало місце;
- 2) його вчинено певною особою;
- 3) ця особа є суб'єктом корупційного правопорушення;
- 4) це правопорушення вчинено умисно;
- 5) наявні інші передбачені Законом ознаки корупційного правопорушення (наприклад, присутня мета незаконного одержання матеріальних благ).

Чинне адміністративне законодавство не має спеціальної норми, в якій у концентрованому вигляді були б відображені приводи та підстави порушення адміністративної справи, як це вирішено у кримінальному процесі (ст. 94 КПК України) [4]. Однак аналіз адміністративної практики свідчить, що приводами до порушення адміністративної справи є:

- заяви або повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості, окремих громадян (свідків, потерпілих, інших зацікавлених осіб);
- повідомлення, опубліковані в пресі;
- безпосереднє виявлення правоохоронними органами ознак корупційного правопорушення;
- явка особи з повинною.

Для порушення адміністративної справи крім законних приводів необхідні й достатні підстави. Справа може бути порушена, якщо об'єктивні дані свідчать про наявність ознак адміністративного правопорушення. Цей висновок ґрунтується на аналізі ст. 9 та 245 КУпАП.

Виходячи зі змісту ст. 9 КУпАП, достатніми підставами для по-

рушення адміністративної справи про корупційне правопорушення є наявність у діях відповідного суб'єкта усієї сукупності ознак юридичного складу правопорушення, передбаченого ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Обставини, що виключають адміністративне провадження у справах про корупційні правопорушення, містяться у ст. 247 КУпАП. Зокрема, до них належать:

- відсутність події і складу адміністративного правопорушення;
- недосягнення особою на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку;
- неосудність особи, яка вчинила протиправну дію чи бездіяльність;
- вчинення дії особою в стані крайньої необхідності або необхідної оборони;
- видання акта амністії;
- скасування акта, який встановлює адміністративну відповідальність;
- наявність стосовно самого факту щодо особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, постанови компетентного органу;
- смерть особи.

Засобом фіксації факту порушення адміністративної справи передусім є протокол про адміністративне правопорушення. Це складний процесуальний документ, що закріплює подію адміністративного правопорушення та є процесуальною основою для розгляду справи про адміністративне правопорушення. Згідно з чинним законодавством ніякі інші документи, крім протоколу, – рапорти, акти, довідки – не можуть бути підставою для розгляду адміністративної справи.

Вимоги, які ставляться до протоколу про адміністративне правопорушення, закріплюються в ст. 256 КУпАП, а також у деяких відомчих нормативних актах. Їх можна звести в такі дві групи:

- вимоги, що належать до змісту протоколу (його реквізити);
- вимоги, що належать до форми протоколу (юридичні та технічні).

Вимоги, що належать до змісту протоколу про адміністративне правопорушення, стосуються, по суті, наявності і змісту у ньому таких реквізитів:

- загальних положень змісту протоколу (дата, рік, місце складання протоколу, посада та ПІБ особи, що склала протокол);
- відомостей про особу правопорушника (ПІБ правопорушника, рік і місце народження, місце прописки, місце проживання, місце і адреса роботи, займана посада, розмір місячної заробітної плати або іншого джерела існування, сімейний стан, відомості про документи,

які посвідчують особу, відомості про судимість та про скоєння адміністративних правопорушень);

- відомостей про подію правопорушення (місце, час та суть адміністративного правопорушення);

- кваліфікації скоєного (нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане корупційне правопорушення, пункт, стаття, частина Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» тощо);

- інших доказів у адміністративній справі (прізвища та адреси свідків, потерпілих, якщо такі є, відомості про документи, які посвідчують особу; пояснення правопорушника; інші відомості, необхідні для вирішення адміністративної справи);

- відомостей про місце, час розгляду справи, а також про інші документи, які додаються до протоколу.

Вимоги, які висуваються до форми протоколу про корупційне правопорушення, розподіляються на технічні та юридичні.

До технічних вимог належать:

- наявність перерахованих реквізитів, які стосуються змісту протоколу в зазначеній послідовності;

- складання протоколу без помарок, виправлень, скорочень, розбірливо, одним кольором чорнила тощо.

Юридичні вимоги, які ставляться до форми протоколу, можна звести у дві групи:

- складання протоколу уповноваженими на те особами;

- підпис його відповідними особами.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» тільки в загальних рисах визначає суб'єктів, які мають право складати протокол і, таким чином, його підписувати. Так, згідно з ч. 5 ст. 5 цього Закону спеціально уповноважені суб'єкти безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Такими суб'єктами є: органи прокуратури; спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України; спеціальні підрозділи податкової міліції; спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України; підрозділи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

Протокол про адміністративне правопорушення не буде мати юридичної сили, якщо він не підписаний передбаченими законом особами (ст. 256 КУпАП). Насамперед протокол повинен бути обов'язково підписаний особою, яка його склала, та особою, яка скоїла правопорушення. При наявності свідків та потерпілих протокол може бути підписаний і цими особами.

У разі відмови особи, яка скоїла правопорушення, від підписання протоколу в ньому робиться запис про це (ч. 4 ст. 256 КУпАП). Прак-

тично відмову правопорушника від підпису посвідчують поняті (як правило, їх двоє).

Мають свої особливості протоколи про корупційні правопорушення, складені стосовно працівників органів внутрішніх справ:

- по-перше, такі протоколи складають лише працівники відповідних підрозділів Управління внутрішньої безпеки МВС України;
- по-друге, вони підписуються начальниками ГУМВС, УМВСТ або виконуючими їх обов'язки та надсилаються до суду.

На стадії порушення справи в необхідних випадках здійснюються адміністративно-процесуальні заходи забезпечення адміністративного провадження.

Згідно зі ст. 260 КУпАП “у випадках, прямо передбачених законодавчими актами України з метою ... складення протоколу про адміністративне правопорушення ... допускається адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей і документів”. Ці дії здійснюються з метою встановлення особи правопорушника, складання протоколу при неможливості здійснити ці дії на місці, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання рішення тощо.

Чинним законодавством України, зокрема ст. 262 КУпАП, передбачено, що адміністративне затримання може провадитись органами у випадках, прямо передбачених в самому кодексі або в інших законах України.

Проте ні в КУпАП, ні в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» не передбачено можливості застосування адміністративного затримання осіб, які вчиняють корупційні правопорушення. Це є суттєвим недоліком, оскільки, наприклад, коли особа отримує незаконну винагороду на своєму робочому місці та існує підозра, що є можливість вчинення цим працівником більш шкідливого правопорушення чи навіть злочину, такий захід, як адміністративне затримання, може виступати не тільки заходом адміністративного припинення правопорушень, а й попередження вчинення інших як адміністративних, так і кримінальних правопорушень, як-от, наприклад, одержання хабара.

Згідно з Законом України «Про державну податкову службу в Україні», зокрема ст. 22, працівники органів податкової міліції мають право затримувати осіб, які скоїли адміністративне правопорушення [5].

Наступним заходом адміністративного припинення корупційних правопорушень є особистий огляд і огляд речей. Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про службу безпеки України» та п. 7 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» працівники спеціальних підрозділів МВС та СБУ мають право проводити за справами про корупційні правопорушення особистий огляд та огляд речей і документів [6; 7].

При цьому працівники вищезазначених органів мають право проводити особистий огляд, огляд речей та документів лише при виникненні загрози втечі підозрюваного або знищення чи приховування речових доказів злочинної діяльності.

Відповідно до ч. 2 ст. 9 КУпАП адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає лише у випадку, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності згідно з чинним законодавством. Цього принципу необхідно дотримуватись і при вирішенні питань про притягнення до відповідальності за скоєння корупційних правопорушень. Тому якщо при розгляді справи про корупційне правопорушення суд дійде висновку, що в порушенні містяться ознаки злочину, він передає матеріали прокурору, органу досудового слідства або дізнання відповідно до встановлених кримінально-процесуальним законодавством правил про підслідність і про розмежування компетенції органів досудового слідства і дізнання.

Адміністративну справу неможливо порушити без попередньої кваліфікації скоєного проступку, оскільки кваліфікація обов'язково відображається у відповідному адміністративно-процесуальному документі (протоколі), який є об'єктивним відображенням доказу факту адміністративного правопорушення.

Необхідні докази збираються у ході адміністративного розслідування, яке являє собою адміністративно-процесуальну процедуру, що складається із сукупності адміністративно-процесуальних дій, спрямованих на збирання доказів у справі про адміністративне правопорушення.

Доказами у справах про корупційні правопорушення є фактичні дані, на підставі яких у визначеному законі порядку суд встановлює наявність або відсутність такого правопорушення, винуватість даної особи та інші обставини, що мають значення для справи.

Відповідно до КУпАП джерелами доказів у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, можуть бути:

- протокол про адміністративне правопорушення;
- пояснення особи, котра притягується до адміністративної відповідальності, а також свідків і потерпілих;
- висновки експертів;
- речові докази;
- протоколи про вилучення речей і документів;
- інші документи (акти, довідки, повідомлення установ, підприємств, і організацій, заяви громадян, фото-, відео-, аудіо-, кінодокументи та ін.)

Засобами одержання зазначених доказів є:

- пояснення (письмові);

- опитування учасників провадження (свідка, потерпілого, особи, яка притягується до адміністративної відповідальності);
- огляд (особистий, речей і документів);
- проведення експертизи тощо.

Питання про терміни адміністративного розслідування недостатньо урегульоване чинним адміністративно-процесуальним законодавством. Ці терміни тісно пов'язані з термінами розгляду справи про адміністративне правопорушення та накладення адміністративного стягнення. Відповідно до нового Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» це питання вирішується на основі норм адміністративного законодавства у загальному порядку.

Відповідно до ч. 2 та 3 ст. 22 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» особи, яких притягнуто до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, підлягають звільненню з відповідних посад у триденний строк з дня отримання органом державної влади копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

Про звільнення особи з посади у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення керівник органу державної влади у триденний строк письмово повідомляє суд, який постановив обвинувальний вирок або прийняв постанову про накладення адміністративного стягнення за корупційне правопорушення, та спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби.

Однією з умов успішного здійснення правосуддя у справах про корупційні правопорушення є забезпечення процесуальних прав особи, яка притягується до відповідальності. Стаття 268 КпАП передбачає, що справа розглядається у присутності цієї особи, а за її відсутності це можливо лише у випадках, коли є дані про своєчасне її повідомлення про місце і час розгляду справи і від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду.

Справа про правопорушення, пов'язане з корупцією, на відміну від адміністративних правопорушень, що, за загальним правилом, розглядаються за місцем їх вчинення, підлягає розгляду в районному (міському) суді за місцем знаходження органу, що склав протокол про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Специфікою провадження у адміністративних справах про корупційні діяння є передбачена законом можливість його призупинення у випадках, коли особа, на яку складено адміністративний протокол про корупційне діяння, умисно ухиляється від явки до суду чи з поважних причин не може туди з'явитися (ст. 277 КУпАП – захворювання, від'їзд і відрядження чи на лікування, перебування у відпустці тощо).

Віднесення справ про корупційні діяння та інші правопорушення,

пов'язані з корупцією, до компетенції суду викликано такими факторами:

1. Підвищеною складністю справ щодо встановлення вини особи та кваліфікації її діяння, що ставить підвищені вимоги до знань осіб, які приймають рішення у справі.

2. Застосування як заходів адміністративного та дисциплінарного впливу досить суворих санкцій, що вимагає, у свою чергу, захисту прав та свобод осіб, уповноважених на виконання функцій держави, забезпечення точного та правильного дотримання закону при розгляді справ даної категорії.

3. Необхідність остаточності рішення суду як запоруки оперативності впливу державних репресивних заходів стосовно осіб, винних у скоєнні корупційних діянь, з метою попередження вчинення ними аналогічних правопорушень

Відповідно до п. 5 ст. 22 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» справи про вчинення корупційних правопорушень повинні розглядатися суддями, що спеціально визначаються в судах і яким забезпечуються додаткові гарантії захисту і особистої безпеки [8].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що провадження у справах про корупційні правопорушення є складним видом правозастосовчої діяльності відповідних державних органів. Органи, що ведуть боротьбу з корупцією, зобов'язані забезпечувати точне й неухильне застосування антикорупційного законодавства, оскільки це є неодмінною умовою запобігання кримінально караним проявам корупції, насамперед хабарництву та іншим посадовим злочинам, а також організованій злочинності.

Бібліографічні посилання

1. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Прийнятий Верховною Радою Української РСР 7 грудня 1984 р.: Станом на 1.09.2010 р. // ВВР УРСР. – 1984. – № 51.
3. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підруч. – К.: 1999.
4. Кримінально-процесуальний кодекс України: Прийнятий Верховною Радою Української РСР 28 грудня 1960 р.: Станом на 1.09.2010 р. // ВВР УРСР. – 1961. – № 2.
5. Про Державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 р. // ВВР. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
6. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1991 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
8. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. // ВВР. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

Надійшла до редакції 27.09.2011