



### **Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення**

*Гладун Олександр Зіновійович,  
провідний науковий співробітник відділу досліджень  
проблем злочинності в економічній сфері Національної  
академії прокуратури України, кандидат юридичних  
наук*

---

УДК 342.95

Адміністративна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень у сучасних умовах відіграє важливу роль у системі заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції в Україні. Однією з гарантій належної реалізації цих заходів є функціонування чіткого та зрозумілого процесуального порядку їх застосування. У зв'язку з цим здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення потребує науково обґрунтованого правового забезпечення, що і зумовлює актуальність обраної тематики.

Різні аспекти провадження у справах про адміністративні правопорушення розглядали у своїх роботах такі українські вчені, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, С.С. Гнатюк, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Е.Ф. Демський, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, які внесли значний вклад у розвиток адміністративного процесуального права. Протягом останніх років особливої актуальності набули наукові праці, присвячені проблемам складу адміністративних корупційних правопорушень, відмежування корупційних проступків від злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Водночас малодослідженими залишаються проблеми провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення.

Законом України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» було вперше передбачено адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення. Особливістю цього законодавчого акта стало закріплення не лише антикорупційних обмежень і заборон, а й адміністративних стягнень за їх

порушення. Крім того, у ст. 12 вказаного Закону було визначено підстави і порядок адміністративного провадження у справах про корупційні діяння або інші правопорушення, пов'язані з корупцією. Однак відповідних змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) не внесено, що призвело до певних проблем у реалізації норм зазначеного Закону. Так, цим Законом встановлено шестимісячний строк для накладення адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення. Проте у ст. 38 КУпАП на той час було передбачено, що адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, що стало підставою для необґрунтованого закриття деяких справ про адміністративні корупційні правопорушення. До того ж згідно з вказаним Законом місцем розгляду справи про корупційне правопорушення визначено місцезнаходження органу, який склав протокол, а за ст. 276 КУпАП розгляд справи про адміністративне правопорушення має відбуватися за місцем його вчинення.

Під час розробки нового антикорупційного законодавства враховано попередній досвід правового регулювання, пропозиції Верховного Суду України щодо включення до КУпАП окремого розділу, присвяченого адміністративним корупційним правопорушенням [1]. Одним із елементів реформування антикорупційного законодавства є прийняття Закону України від 7 квітня 2011 р. № 3207-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», яким доповнено КУпАП Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» і визначено особливості провадження у справах зазначеної категорії.

Незважаючи на вжиті заходи, під час розгляду справ про адміністративні корупційні правопорушення виникає ряд питань, що не можуть бути однозначно вирішені, а порядок адміністративного провадження не може бути визнаний таким, що повністю задовольняє потреби теорії і практики протидії корупції. Саме тому метою цього дослідження є внесення пропозицій щодо вдосконалення процедури провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення з урахуванням поставлених перед ним завдань, а також

узгодження між собою положень КУпАП і чинного антикорупційного законодавства.

Провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення може бути розпочате лише за наявності відповідних приводів і підстав. При цьому в КУпАП вони не визначені. Аналіз положень чинного законодавства та практики його застосування засвідчує, що законними приводами для порушення адміністративного провадження можуть бути: заяви і повідомлення підприємств, установ, організацій, посадових осіб, представників влади, громадськості, громадян; повідомлення, опубліковані у пресі; безпосереднє виявлення уповноваженим суб'єктом ознак корупційного правопорушення. Так, наприклад, згідно з частиною сьомою ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі – Закон) посадові та службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, посадові особи місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення чи одержання інформації про його вчинення зобов'язані негайно письмово повідомити спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

У свою чергу, підставою для порушення провадження є наявність достатніх даних, що вказують на вчинення особою адміністративного правопорушення.

Механізм протидії корупції передбачає функціонування спеціально уповноважених суб'єктів у цій сфері, які згідно з частиною п'ятою ст. 5 Закону безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. До них віднесено органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України. Поряд з цим перелік суб'єктів, посадові особи яких уповноважені на складання протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, визначено у ст. 255 КУпАП. Однак у силу безсистемного внесення змін до законодавства правом складати протокол про адміністративне корупційне правопорушення досі наділені органи, що на

сьогодні вже не належать до системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (органи доходів і зборів, органи управління Військової служби правопорядку у Збройних силах України). Тому ст. 255 КУпАП слід привести у відповідність із частиною п'ятою ст. 5 Закону. Зменшення кількості спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції відповідає четвертій рекомендації Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції, що закликає Україну сконцентрувати правоохоронні повноваження у сфері боротьби проти корупції, які наразі фрагментовані [2].

Слід зауважити, що законодавством також не передбачено, протягом якого строку після виявлення корупційного правопорушення уповноважений суб'єкт повинен скласти відповідний протокол. Враховуючи вимоги частини третьої ст. 38 КУпАП щодо строків накладення адміністративного стягнення за вчинення корупційного правопорушення (три місяці з дня його виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення), такий протокол, на нашу думку, має бути складений невідкладно після встановлення достатніх даних, що вказують на вчинення особою адміністративного корупційного правопорушення. Адже не виправдане зволікання чи навмисне затягування при складанні протоколу може призвести до ухилення правопорушника від відповідальності або неможливості накладення адміністративного стягнення у зв'язку із закінченням передбачених законом строків (п. 7 ст. 247 КУпАП).

Якщо під час вирішення питання про складання протоколу про адміністративне корупційне правопорушення особа звільниться за власним бажанням з посади, пов'язаної із виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування, вона не може бути звільнена у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення. Своєчасне складання відповідного протоколу про адміністративне корупційне правопорушення дозволяє запобігти наведеній ситуації, оскільки згідно з частиною четвертою ст. 257 КУпАП особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, одночасно з надісланням його до суду надсилає прокурору, органу державної влади, органу місцевого

самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складання протоколу із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено. На підставі такого повідомлення особу, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, може бути відсторонено від виконання службових повноважень до закінчення розгляду справи судом.

Вимога щодо невідкладного складання протоколу набуває ще більшої актуальності у разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного корупційного правопорушення, адже строк накладення стягнення в таких випадках згідно з частиною четвертою ст. 38 КУпАП становить 1 місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження. Важливість неухильного виконання вказаних вимог знайшла своє відображення у відомчих нормативних актах. Згідно з п. 10.3 наказу Генерального прокурора України від 25 червня 2013 р. № 10гн у разі виявлення під час досудового розслідування адміністративного корупційного правопорушення слідчий або прокурор, які його виявили чи прийняли рішення про закриття кримінального провадження, зобов'язані невідкладно скласти протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення і з відповідними матеріалами надіслати до суду [3].

Відповідно до частини першої ст. 256 КУпАП у протоколі про адміністративне правопорушення мають зазначатися відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення). Однак не визначено, що входить до складу цих відомостей. До відомостей про особу правопорушника, окрім його прізвища, ім'я, по батькові, відноситься також інформація про паспортні дані, місце народження та проживання, дату народження. При цьому слід враховувати, що згідно зі ст. 21 Закону відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, вносяться до Єдиного державного реєстру таких осіб. Порядок функціонування вказаного Реєстру передбачає внесення до нього реєстраційного

номера облікової картки платника податків особи, яку притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, здійснення пошуку в Реєстрі за номером облікової картки платника податків, а також включення цієї інформації у витяг з Реєстру. Вказані вимоги закріплені у пунктах 2.6, 3.4, 3.5 Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення [4]. Таким чином, у протоколі про адміністративне корупційне правопорушення, а також у постанові про накладення адміністративного стягнення за його вчинення, серед відомостей про особу порушника обов'язково має зазначатись реєстраційний номер облікової картки платника податків.

З огляду на викладене, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ своїм листом звернув увагу суддів місцевих та апеляційних судів України на необхідність включити до судових рішень реєстраційний номер облікової картки платника податків особи у справах про адміністративні корупційні правопорушення [5].

Відповідно до ст. 277 КУпАП справа про адміністративне корупційне правопорушення розглядається у п'ятнадцятиденний строк з дня одержання судом протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Цей строк зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо). В.В. Ковбасюк слушно зауважує, що законодавець не визначив, чи зупиняється при цьому також і строк накладення адміністративного стягнення [6, с. 27]. Вказане має важливе практичне значення, оскільки удавана хвороба, вихід у відпустку та інші обставини можуть використовуватись правопорушником з метою затягування розгляду адміністративної справи аж до закінчення строків накладення адміністративного стягнення. Адже згідно з частиною другою ст. 268 КУпАП справа про адміністративне корупційне правопорушення не може бути розглянута без участі особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Таким чином, існують об'єктивні підстави для внесення до ст. 38 КУпАП змін щодо можливості



зупинення строків накладення адміністративного стягнення на стадії розгляду справи уповноваженим органом (посадовою особою).

Актуальним питанням удосконалення механізму адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення є порядок збирання уповноваженими суб'єктами відповідних доказів, оскільки чинним КУпАП він практично не врегульований. У ст. 251 КУпАП визначено джерела доказів, до яких належать протокол про адміністративне корупційне правопорушення, пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновки експерта, речові докази, показання технічних приладів та засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про вилучення речей і документів, а також інші документи. У зв'язку з цим у КУпАП слід передбачити порядок призначення експертизи, порядок визнання певних предметів речовими доказами, критерії визначення належності, допустимості та достатності доказів у справі.

В окремих випадках судді не виносять рішення по суті справи, а з посиланням на п. 2 постанови Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 повертають протокол відповідному правоохоронному органу для належного оформлення [7]. Це стосується складання протоколу неуповноваженою на те посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП, неприєднання до нього документів, що підтверджують надання особі, яка притягується до відповідальності, повноважень на виконання функцій держави, чи копії постанови суду (при повторному притягненні особи до відповідальності). Наприклад, суддя Овідіопольського районного суду Одеської області 25 квітня 2013 р. своєю постановою повернув до головного відділу по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю управління СБУ в Одеській області для належного оформлення протокол про адміністративне правопорушення за частиною першою ст. 172-4 КУпАП відносно провідного лікаря ветеринарної медицини Овідіопольської державної лікарні ветеринарної медицини, оскільки протокол не відповідав вимогам ст. 256 КУпАП. У ньому було невірно зазначено ім'я особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, не відображено час, з

якого особа розпочала роботу за сумісництвом [8]. Усього за 2012 рік згідно зі звітом про стан протидії корупції судами було повернуто 37 протоколів про корупційні правопорушення у зв'язку з неналежним оформленням або за інших підстав. З них після доопрацювання направлено до суду лише 18 протоколів.

Правовою підставою повернення протоколів для належного оформлення є закріплений у пунктах 2, 4 ст. 278 КУпАП обов'язок органу (посадової особи) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішити питання, чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення, чи витребувано необхідні додаткові матеріали. Таким чином, направити протокол для належного оформлення суддя може лише до початку розгляду справи по суті. Якщо ж під час судового розгляду адміністративної справи буде встановлено, що протокол не відповідає вимогам закону (складений неуповноваженою посадовою особою або без додержання вимог ст. 256 КУпАП) чи відсутні матеріали, необхідні для правильного вирішення справи (не з'ясовано службове становище правопорушника, розмір отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом тощо), суддя зобов'язаний своєю постановою закрити справу в зв'язку з відсутністю складу адміністративного правопорушення. Цього вимагає частина третя ст. 62 Конституції України, згідно з якою обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, на припущеннях, а всі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на її користь. З огляду на вказане, доцільно передбачити у ст. 278 КУпАП можливість направити протокол для належного оформлення посадовій особі, яка його склала, до початку розгляду справи, якщо протокол складено з порушенням встановлених вимог.

Складною проблемою українського судочинства залишається виконання судових рішень. Це повною мірою стосується й постанов у справах про адміністративні корупційні правопорушення. Особливістю їх виконання є те, що згідно з частиною сьомою ст. 285 КУпАП їх у триденний строк з дня набрання законної сили направляють до відповідного органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації,



державному чи виборному органу, власникові юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності. Під дисциплінарною відповідальністю законодавець визначає передбачене у частині другій ст. 22 Закону звільнення правопорушника з роботи (служби) у триденний строк з дня отримання копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили. Аналіз статистичної звітності про стан протидії корупції засвідчує суттєві труднощі у практичній реалізації вказаної норми. Так, протягом 9 місяців 2013 року адміністративне стягнення за вчинення корупційних правопорушень накладено на 1402 осіб і лише 240 з них (менше 18%) звільнено із займаних посад [9].

Однією з причин недотримання вимог щодо звільнення корупціонерів є недоліки антикорупційного законодавства, в якому передбачено, що обов'язковому звільненню підлягають особи, притягнуті до відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення, пов'язаного з порушенням обмежень, передбачених Законом. Виходячи зі змісту Закону та статей 172-4 – 172-9 КУпАП, до таких порушень можна віднести лише порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП) та порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (частина перша ст. 172-5 КУпАП).

Натомість більшість адміністративних корупційних правопорушень, відповідальність за вчинення яких передбачена у Главі 13-А КУпАП, не пов'язані з порушенням обмежень, передбачених Законом. До таких належать порушення встановленої законом заборони щодо одержання дарунка (пожертви) (частина друга ст. 172-5 КУпАП), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП), порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7 КУпАП), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП). Таким чином, вчинення зазначених корупційних правопорушень у даний час не має наслідком обов'язкове звільнення правопорушника з роботи (служби). Відтак унеможлиблюється забезпечення виконання винесеної постанови суду як одного із передбачених у ст. 245 КУпАП

завдань провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення, а також судовий контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення (ст. 305 КУпАП).

У ст. 3 Закону принципом діяльності із запобігання і протидії корупції визначено пріоритетність запобіжних заходів. Окрім того, завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення є виявлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню, запобігання правопорушенням. З цією метою ст. 282 КУпАП надає право судді, який розглядає справу, встановивши причини та умови, що сприяли вчиненню адміністративного корупційного правопорушення, внести у відповідний державний орган чи орган місцевого самоврядування, громадську організацію або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення цих причин та умов. Про вжиті заходи суддя має бути повідомлений протягом місяця. Водночас у чинному законодавстві не передбачено відповідальність за невжиття заходів, необхідних для реалізації внесеної судом пропозиції, що істотно знижує ефективність запобіжної діяльності суду при розгляді справ про адміністративні корупційні правопорушення. Слід підтримати висловлену Комзюком А.Г. пропозицію встановити адміністративну відповідальність за невиконання заходів щодо усунення причин та умов адміністративних правопорушень [10, с. 96].

Для забезпечення гарантій реального виконання пропозиції суду в справі про адміністративне корупційне правопорушення необхідно доповнити частиною сьомою ст. 5 Закону. У ній слід закріпити обов'язок відповідних суб'єктів вжити вказані у пропозиції суду заходи для усунення причин та умов корупційного правопорушення протягом одного місяця. Невиконання чи несвоєчасне виконання вказаного обов'язку трактуватиметься як невжиття заходів щодо протидії корупції, відповідальність за яке передбачено у ст. 172-9 КУпАП.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що всі стадії провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення, починаючи від складання протоколу і закінчуючи виконанням постанови про накладання адміністративного стягнення, характеризуються наявністю проблемних аспектів, вирішення яких потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства.

### *Список використаних джерел*

1. Судова практика розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» : узагальнення Верховного Суду України від 1 квітня 2008 року // Інформаційний сервер Верховного Суду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/366F13D23201180FC2257607002B6EB0>
2. Узагальнення рекомендацій Стамбульського плану дій з боротьби проти корупції для України: схвалено 21 січня 2004 року // Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи та Центральної Азії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>
3. Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції : наказ Генерального прокурора України від 25 червня 2013 р. № 10ГН // Офіційний веб-портал Генеральної прокуратури України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102)
4. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення : затверджено наказом Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 р. № 39/5 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 6. – Ст. 223.
5. Про деякі питання зазначення реєстраційного номера облікової картки платника податків у постановках по справах про адміністративне правопорушення : лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 травня 2013 р. № 101-739/0/4-13 // Офіційний сайт Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sc.gov.ua/ua/2013\\_rik.html](http://sc.gov.ua/ua/2013_rik.html)
6. Ковбасюк В.В. Антикорупційне законодавство потрібно вдосконалювати / В.В. Ковбасюк // Вісник прокуратури. – 2012. – № 2 (128). – С. 25–31.

7. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2009. – № 1. – С. 304–312.

8. Постанова Овідіопольського районного суду Одеської області від 25 квітня 2013 р. у справі № 509/1181/13-п // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30965243>

9. Звіт про стан протидії корупції за 9 місяців 2013 року : Форма № 1-КОР.

10. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції : поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.

**Гладун О.З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення**

У статті розглянуто проблеми, що виникають під час здійснення провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. Звертається увага на неузгодженість окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення та антикорупційного законодавства. Сформульовано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання у сфері протидії корупції.

**Ключові слова:** корупція, правопорушення, адміністративна відповідальність, складання протоколу, строки, звільнення з роботи (служби).

**Гладун А.З. Проблемные аспекты производства по делам об административных коррупционных правонарушениях**

В статье рассмотрены проблемы, возникающие при осуществлении производства по делам об административных коррупционных правонарушениях. Обращается внимание на несогласованность отдельных положений Кодекса Украины об административных правонарушениях и антикоррупционного законодательства. Сформулированы предложения по усовершенствованию правового регулирования в сфере противодействия коррупции.

**Ключевые слова:** коррупция, правонарушения, административная ответственность, составление протокола, сроки, увольнение с работы (службы).

**Gladun O.Z. Problems of proceedings on administrative corruption offenses**

The article deals with problems of proceedings on administrative corruption offenses. The author draws attention to inconsistency of certain provisions of the Code of Ukraine about administrative offences and anti-corruption legislation. The proposals for improvement of legal regulation in the sphere of combating corruption are offered.

**Key words:** corruption, offense, administrative liability, drafting a record, terms, dismissal from work (service).