

УДК 343.35

О. О. Дудоров,
Р. О. Мовчан

**НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З ПИТАНЬ
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ НА ВАРТІ
«ПОПЕРЕДНЬОГО» РУБЕЖУ ПРОТИДІЇ
КОРУПЦІЇ: ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ТА
СПОСОБИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

Здійснено моніторинг сучасного стану виконання Національним агентством з питань запобігання корупції функцій протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (статті 172-4 – 172-9 КУпАП). Установлено основні проблеми у вказаній сфері, сформульовано пропозиції щодо способів їх вирішення.

Ключові слова: Національне агентство з питань запобігання корупції, суд, адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, протокол, постанова.

Постановка проблеми. Україна перебуває на відповідальному етапі формування незалежної правової держави з високорозвинутою економікою. При цьому корупція становить одну з центральних загроз національній безпеці України. Пояснюється це серйозністю й багатоаспектністю шкоди, заподіяваної корупцією: остання загрожує конституційним правам людини й громадянина, верховенству праву й утвердженню демократії, підриває довіру до органів влади, ускладнює економічний розвиток країни, порушує соціальну справедливість, руйнує правові й моральні засади життєдіяльності суспільства, створює негативний імідж України на міжнародній арені тощо. Тому й не дивно, що у схваленій 12 січня 2015 року Указом Президента України Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що стала своєрідною дорожньою картою розвитку України на вказаний період, чільне місце в списку десяти першочергових реформ було відведено проведенню антикорупційної реформи. Протягом останнього десятиріччя проблематика протидії корупції в Україні перебуває (значною мірою під впливом євроінтеграційних процесів і політичних чинників) у сфері посиленої уваги з боку законодавця, юридичної науки, ЗМІ і суспільства загалом; до того ж громадський і фаховий інтерес до цієї тематики не згасає, а швидше навпаки, – посилюється.

Мета антикорупційної реформи має бути досягнута, зокрема, за рахунок упровадження новітніх превентивних антикорупційних механізмів, серед яких – декларування майнового стану публічних службовців, перевірка їхньої доброчесності, моніторинг способу життя, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо. Головним же суб'єктом, який мав забезпечити впровадження відповідних інструментів протидії корупції та здійснювати контроль за доброчесною поведінкою осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, стало Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Одночасно з цим до повноважень НАЗК було віднесено право складати протоколи в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)), тобто поведінку, яка ще

не вважається корупційним правопорушенням, але формує певні корупційні ризики. Очевидно, що наділивши НАЗК широким колом повноважень у відповідній сфері, законодавець прагнув створити потужну державну інституцію, покликану забезпечити ефективність функціонування «попереднього» рубежу протидії корупції. Водночас є підстави констатувати, що наразі стан виконання НАЗК покладеної на нього функції з виявлення та протоколювання правопорушень, пов'язаних з корупцією, не може розцінюватись як задовільний, що пояснюється низкою обставин і в підсумку призводить до зниження результативності дії всього антикорупційного механізму держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання судової практики, пов'язаної із застосуванням статей 172-4–172-9 КУпАП, розглянуто в працях О. З. Гладуна, К. І. Годуєвої, О. В. Джафарової, З. А. Загинеї, І. В. Єрьоменко, О. О. Кваші, Т. О. Коломонець, Н. М. Панафеди, В. Г. Сенік та інших. Попри теоретичну і практичну значущість праць згаданих авторів на сьогодні у вітчизняній правовій доктрині відсутні окремі роботи, присвячені аналізу ефективності виконання НАЗК функції протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у частині виявлення й протоколювання таких правопорушень, що, на нашу думку, свідчить про актуальність обраної тематики дослідження та своєчасність звернення до неї.

Формування цілей. Метою цієї статті є з'ясування сучасного стану виконання НАЗК функції протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією, установлення основних проблем у вказаній сфері протидії корупції й формулювання на цій основі науково обґрунтованих пропозицій щодо способів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Станом на 01 червня 2018 року в Єдиному державному реєстрі судових рішень за статтями 172-4–172-9 КУпАП було розміщено рішення у 283 справах, які надійшли від НАЗК, а саме 259 рішень, прийнятих судами першої інстанції за результатами розгляду протоколів, складених НАЗК, і 24 рішень судів апеляційної інстанції, ухвалених за результатами розгляду апеляційних скарг. За результатами розгляду 259 протоколів судами першої інстанції винною визнано (з накладенням адміністративного стягнення) лише 61 особу, що складає менше 24% від загальної кількості таких справ. Більше того: 10 рішень з цього 61 рішення судів першої інстанції надалі були повністю або частково скасовано в апеляційному порядку.

Дослідивши відповідні матеріали судової практики, можна констатувати, що близько 27% усіх справ (70 проваджень) було повернуто до НАЗК. До того ж у 91% випадків суд мотивував таке повернення матеріалів їхнім неналежним оформленням, в інших 9% випадків – спрямуванням матеріалів не до належного суду. Усі причини повернення матеріалів до НАЗК для належного оформлення можна розділити на дві умовні групи: 1) змістовно-процесуальні; 2) суто процесуальні.

Суть «змістовно-процесуальних» вад (причин) полягає в тому, що в направлених до суду протоколах не містилося всіх достатніх і потрібних даних, які: 1) підтверджували наявність у діях особи складу відповідного

адміністративного правопорушення; 2) давали змогу об'єктивно оцінити всі обставини справи (наприклад, з'ясувати, чи заподіяно в результаті вчинення правопорушення матеріальну шкоду для її дальшого відшкодування відповідно до ст. 66 Закону України «Про запобігання корупції»). Здебільшого причинами повернення матеріалів до НАЗК були вади суто процесуального характеру. Для зручності аналізу ці вади варто класифікувати на декілька відносно самостійних груп.

1. *Вади, пов'язані з порушенням загальних вимог законодавства щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення та прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності (статті 256, 268 КУпАП).* Ця група вад є найбільш чисельною й здебільшого проявляється в таких порушеннях, як: а) незазначення в протоколі місця та часу вчинення, а також дати виявлення правопорушення, що унеможливило встановлення строку притягнення особи до адміністративної відповідальності відповідно до ст. 38 КУпАП і надалі розгляд справи в суді; б) відсутність у протоколі підпису особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, або в разі відмови від підписання протоколу відповідного запису про це, а також відсутність роз'яснення її прав та обов'язків; в) відсутність будь-яких відомостей у графі щодо визнання або не визнання своєї вини у вчиненні адміністративного правопорушення; г) порушення права особи на подання пояснень і зауважень щодо змісту протоколу.

2. *Вади, пов'язані з порушенням підзаконних актів, розроблених самим НАЗК.* При протоколюванні фактів учинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, посадові особи НАЗК припускаються порушень не лише норм КУпАП, якими регулюється загальний порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності, а й приписів виданих самим НАЗК підзаконних актів. У межах таких порушень можна виділити дві умовні підгрупи.

2.1. *Порушення встановленого порядку складання та направлення матеріалів до суду.*

Зокрема, у деяких випадках підставою повернення судом матеріалів до НАЗК було те, що в порушення п. 11 розділу II Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції, затвердженого Рішенням НАЗК від 09 червня 2016 року № 5 (далі – Порядок оформлення протоколів НАЗК), і п. 6.6 Регламенту Національного агентства з питань запобігання корупції, затвердженого Рішенням НАЗК від 12 квітня 2016 року № 1, рішення про направлення матеріалів до суду приймалося не колегіально, а одноособово певними посадовими особами НАЗК (наприклад, постанова Калуського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 22 вересня 2017 року в справі № 345/2936/17). Ще в одному випадку до матеріалів справи не було долучено документи, які підтверджували прийняття на черговому засіданні НАЗК рішення про направлення матеріалів до суду (постанова Печерського районного суду м. Києва від 13 грудня 2017 року в справі № 757/72573/17-п).

У цьому аспекті наголосимо, що на сторінках юридичної літератури висловлено резонні зауваження стосовно того, що положення Закону України «Про запобігання корупції» про направлення протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язаного з корупцією, на підставі окремого рішення НАЗК необґрунтовані, суперечать ст. 257 КУпАП та в окремих випадках сприяють затягуванню направлення протоколу до суду. Наприклад, через відсутність кворуму засідання НАЗК у заплановану дату подекуди не відбувається, а протокол із зібраними матеріалами без вагомих на це підстав до суду не направляється [1, с. 284].

Згідно з п. 2 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК у разі вчинення особою декількох адміністративних правопорушень протоколи складають окремо стосовно кожного з учинених правопорушень. Однак у двох випадках НАЗК було складено по одному протоколу щодо декількох правопорушень, у зв'язку з чим відповідні матеріали поверталися судами для належного оформлення (наприклад, постанова Миронівського районного суду Київської області від 02 лютого 2018 року в справі № 371/1583/17).

Порядком оформлення протоколів НАЗК було затверджено форму протоколу про адміністративні правопорушення (додаток 1), якою, зокрема, передбачається зазначення документа, за яким встановлюється особа, та місце її реєстрації. Однак в одній зі справ НАЗК направило до суду протокол, у якому не було зазначено ні відповідний документ, ні місце реєстрації особи; в іншому випадку до матеріалів не було долучено копію паспорта та ідентифікаційного коду особи (постанова Червонозаводського районного суду м. Харкова від 06 лютого 2018 року в справі № 638/18277/18).

2.2. Порушення встановленого порядку інформування особи про складання та направлення протоколу до суду і строків його розгляду.

Так, у порушення п. 7 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК у трьох протоколах було відсутнє повідомлення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, про строки розгляду справи про адміністративне правопорушення. Іншим поширеним проявом порушень цієї підгрупи, які допускає НАЗК, є порушення положення п. 10 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК про обов'язковість вручення одного з примірників протоколу особі, яка притягується до адміністративної відповідальності. Одночасно треба виділити три конкретних різновиди такого порушення:

а) надсилаючи матеріали до суду, НАЗК не додає до них відомості (вочевидь, це мають бути відповідні листи) щодо виклику особи до НАЗК для ознайомлення з протоколом про адміністративне правопорушення та вручення їй його копії;

б) до матеріалів справи НАЗК не долучає докази надсилання відповідній особі другого примірника протоколу про адміністративне правопорушення та копій інших матеріалів, що підтверджують факт учинення адміністративного правопорушення, рекомендованим поштовим відправленням з повідомленням про вручення та з описом вкладення разом із супровідним листом у конверті з позначкою «особисто». До того ж, на відміну від попередньої ситуації, суди підкреслюють, що наявність у

матеріалах справи лише листа, адресованого особі про направлення їй протоколу про адміністративне правопорушення, ще не свідчить про фактичне направлення протоколу та вручення його особі, стосовно якої він складений у спосіб, передбачений п. 10 розділу II Порядку (постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 03 квітня 2018 року в справі № 752/6421/18);

в) у протоколі про адміністративне правопорушення від 26 лютого 2018 року (ч. 2 ст. 172-7 КУпАП) уповноважена особа НАЗК не підписала відповідний протокол і в такий спосіб порушила вимоги не тільки п. 5 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК, а й ч. 2 ст. 256 КУпАП щодо того, що протокол підписує не лише особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, а й особа, яка склала протокол;

3. *Технічні вади.* Як і попередні, порушення цієї групи також можна розділити на дві умовні підгрупи.

3.1. *Недотримання суто технічних вимог до оформлення матеріалів.* До прикладів таких порушень слід віднести: не засвідчення правильності доданих до протоколів копій письмових документів; незазначення в графах протоколу «до протоколу додається» кількості доданих аркушів тощо.

3.2. *Змістовна суперечливість протоколу.* Як це не прикро визнавати, але на заваді успішного виконання НАЗК своїх функцій щодо ефективної боротьби з правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, інколи стає банальна неуважність посадових осіб відповідної державної інституції. Ідеться, зокрема, про такі випадки, коли матеріали справи повертали до НАЗК через те, що:

- нумерація доданих до протоколу письмових документів не збігається з описом документів, що містяться в справі про адміністративне правопорушення, який складено на титульному аркуші (наприклад, постанова Миронівського районного суду Київської області від 02 лютого 2018 року в справі № 371/1583/17);

- відомості в протоколах щодо однієї особи не збігаються, зокрема, зазначаються різні дата та місце народження, місце реєстрації та місце проживання, а також серія та номер паспорта;

- у протоколі йдеться про визнання особи винною у вчиненні одного правопорушення (ст. 172-7 КУпАП), тоді як протокол складено за іншою статтею (ст. 172-4 КУпАП) (наприклад, постанова Дзержинського районного суду м. Харкова від 21 грудня 2017 року в справі № 638/19317/17);

- при відкритті поштового відправлення, що надійшло від НАЗК, було виявлено лише один том (том № 3) указаної справи замість трьох томів, як було вказано в супровідному листі НАЗК. Крім цього, у томі справи, який надійшов, був відсутній протокол про адміністративне правопорушення (постанова Хмельницького міськрайонного суду від 14 травня 2018 року в справі № 686/5858/18);

- у протоколі зазначається про відсутність свідків правопорушення, тоді як до протоколу додаються пояснення відразу декількох свідків, а в тексті протоколу зазначається, що факт учинення правопорушення

підтверджується поясненнями зазначених осіб (постанова Макарівського районного суду Київської області від 02 березня 2018 року в справі № 370/443/18).

Найбільш невтішною тенденцією, яка спостерігається при реалізації НАЗК своїх функцій у досліджуваній сфері, є те, що близько 50% (точніше – 49,4%) усіх направлених до суду справ було закрито. Найчастіше (54%) причиною закриття таких справ ставало встановлення судом відсутності події або складу адміністративного правопорушення.

Крім того, значний масив (33%) справ, направлених НАЗК до суду, закривається через закінчення строків накладення адміністративного стягнення, передбачених частинами 3 і 4 ст. 38 КУпАП. Аналіз судової практики засвідчив, що здебільшого причиною закриття відповідних проваджень стає порушення тримісячного строку накладення адміністративного стягнення.

На сторінках юридичної літератури підкреслюється, що з огляду на історичне й системне тлумачення ст. 38 КУпАП, а також суті триваючого правопорушення, щодо якого й доречно вести мову про його виявлення, при застосуванні цієї статті КУпАП треба виходити з того, що: 1) стосовно звичайних правопорушень строки накладення адміністративного стягнення відповідно до ст. 38 КУпАП є такими: а) загальне правило – не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення; б) виняток 1 щодо адміністративних правопорушень, підвідомчих суду (судді), – не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення; в) виняток 2 щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, – не пізніше двох років з дня його вчинення; 2) стосовно триваючих правопорушень, то строки, передбачені ст. 38 КУпАП, є іншими: а) загальне правило – не пізніше як через три місяці з дня виявлення правопорушення; б) виняток 1 щодо адміністративних правопорушень, підвідомчих суду (судді), – не пізніше як через три місяці з дня виявлення правопорушення; в) виняток 2 щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, – протягом трьох місяців з дня виявлення правопорушення [2, с. 427]. Однак зазначимо, що наведене доктринальне тлумачення (у частині адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією) може розцінюватись як таке, що суперечить «букві» закону.

У п. 5 Інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 року № 223-943/0/4-17 «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією» (далі – Лист ВССУ) роз'яснюється, що будь-якого продовження перебігу строків накладення адміністративних стягнень законом не передбачено, а тому в разі їх закінчення провадження в справі закривається.

Дотримання законодавчого положення про те, що адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, призводить, як уже зазначалося, до фактичної безкарності значної кількості правопорушників. Скажімо, за даними органів прокуратури, які

представляють в судах позицію держави під час розгляду протоколів про адміністративне правопорушення, що складають уповноважені особи органів Національної поліції України та НАЗК, упродовж 2016 р. місцеві суди розглянули 765 адміністративних справ про правопорушення, передбачені статтями 172-4-172-9 КУпАП, з яких 253 справи закрили на підставі п. 7 ст. 247 КУпАП – через закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 цього Кодексу. За перші п'ять місяців 2017 р. відповідні цифри аналогічні: із 323 справ 121 закрита через закінчення строку накладення адміністративного стягнення [2, с. 427].

Щодо виявлених нами конкретних строків, які були пропущені, то вони є різними – від одного дня (далі 6, 14, 19, 28 і т.д.) і аж до двох місяців і 22 днів і навіть до чотирьох місяців та 18 днів. Лише в одному випадку закриття провадження було мотивовано впливом передбаченого законом 2-річного строку накладення адміністративного стягнення з дня вчинення проступку. Наведені відомості свідчать передусім про повільність протоколювання НАЗК адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, і також указують на неспішність виявлення таких правопорушень.

Найголовніше ж – це те, що законодавчо встановлений строк накладення адміністративного стягнення для аналізованої категорії адміністративних справ є занадто коротким для того, щоб, зокрема, НАЗК і суд вчасно встигли реалізувати всі потрібні процедури з притягнення порушника антикорупційного законодавства до адміністративної відповідальності, а тому цей строк потребує перегляду.

Наголосимо, що ні Закон України «Про запобігання корупції», ні КУпАП не визначає, що є моментом *виявлення* адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, що є важливим з погляду застосування ст. 38 КУпАП. Є різні думки з цього питання: день надходження до компетентного органу першої інформації про вчинення правопорушення; день складання висновку уповноваженою особою НАЗК за результатами перевірки або день складання й затвердження рапорту уповноваженим працівником Департаменту захисту економіки Національної поліції України (його територіального підрозділу) щодо виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією; день безпосереднього виявлення посадовою особою, уповноваженою складати протокол про адміністративне правопорушення, достатніх даних, які вказують на наявність адміністративного проступку; день відібрання пояснення в особи, стосовно якої надалі складено протокол; день складення протоколу тощо. Судова практика за такої законодавчої невизначеності природно характеризується неоднозначністю щодо розуміння часу, з якого починається відлік строків притягнення до адміністративної відповідальності.

Ще однією причиною, яка зменшує ефективність виконання НАЗК своїх функцій у відповідній сфері, є зловживання особами, стосовно яких вирішується питання про притягнення до адміністративної

відповідальності, наданими їм правами. Зокрема, ідеться про те, що порушники антикорупційного законодавства не з'являються за викликом на судові засідання, що робить неможливим проведення останніх, адже відповідно до ч. 3 ст. 268 КУпАП при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені в т. ч. статтями 172-4-172-9 КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Увесь цей час, допоки відповідні особи не з'являються за викликом, поступово спливають строки накладення адміністративного стягнення, що в підсумку нерідко призводить до закриття справ. До того ж, як виявляється, ні передбачена ч. 4 ст. 277 КУпАП можливість зупинення строків у разі, якщо особа, стосовно 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), ні можливість застосування приводу, не є панацеєю у таких випадках. Показовим у цьому аспекті є такий приклад із судової практики.

Постановою Солом'янського районного суду м. Києва від 29 серпня 2017 року в справі № 760/15416/17 було визначено потребу застосування приводу до особи, яка не з'явилася без поважних причин у судові засідання, призначене на 29 серпня 2017 року, заявивши в телефонній розмові про категоричну відмову брати участь у судових засіданнях й отримувати повістки. Постановою суду від 15 вересня 2017 року строк розгляду відповідної справи було зупинено через те, що в судові засідання, яке було призначено вже на 15 вересня 2017 року, особа знову не з'явилася, хоча про час та місце розгляду справи про адміністративне правопорушення вона була оповіщена у встановленому порядку. Постанова про привід також виконана не була. Уже 23 жовтня 2017 року Солом'янський районний суд м. Києва виніс нову й на цей раз остаточну постанову в справі, відповідно до якої особа все ж була визнана винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-7 КУпАП. З огляду на той факт, що в протоколі про адміністративне правопорушення днем виявлення правопорушення було зазначено 11 липня 2017 року (а сам протокол було складено лише 09 серпня 2017 року, що зайвий раз засвідчує відсутність на практиці уніфікованого підходу щодо визначення того, який же день треба вважати днем виявлення правопорушення), суд констатував, що строк накладення адміністративного стягнення пропущений, а тому провадження у відповідній справі має бути закрито.

Для затягування розгляду справи порушники антикорупційного законодавства нерідко вдаються до зловживання й іншим своїм правом, передбаченим чинним законодавством. Ідеться про те, що відповідно до ст. 256 КУпАП кожен протокол обов'язково має підписати не лише особа, яка його склала, а й особа, яка притягається до адміністративної відповідальності; у разі ж відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, у ньому робиться запис про це. Однак на практиці частина осіб просто ухиляється від прибуття до НАЗК (для підпису протоколу чи відмови від цього), роблячи в

такий спосіб неможливою вказівку на відмову особи від підпису протоколу; у результаті фактично паралізується можливість надалі направлення справи до суду, адже, як свідчать матеріали вивченої судової практики, без такої вказівки (запису) суди повертають справи для дооформлення. На той момент, коли посадовим особам НАЗК нарешті вдається виконати відповідну вимогу КУпАП, більша частина встановленого законодавством 3-місячного строку накладення адміністративного стягнення нерідко минає.

Значно рідше відповідні справи закриваються у зв'язку з наявністю по тому самому факту стосовно особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, постанови про закриття провадження в справі (7%) та зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність (6%). До того ж зазначимо, що наявність малозначності вчиненого адміністративного правопорушення (ст. 22 КУпАП) суди (за деякими винятками) обґрунтовують фактично ідентичними поясненнями: учинення правопорушення з огляду на юридичну необізнаність та нетривалий досвід державної служби; щире каяття у вчиненому; неспричинення правопорушенням будь-яких наслідків; відсутність обставин, що обтяжують покарання; визнання протиправності своїх дій; урахування віку правопорушника; незадовільний стан здоров'я; урахування тієї обставини, що до адміністративної відповідальності особа притягується вперше тощо. Формально така судова практика не суперечить ст. 22 КУпАП. Адже «у цій статті не визначено ні поняття, ні критеріїв малозначності вчиненого правопорушення. Отже, у кожному конкретному випадку орган (посадова особа) уповноважений вирішувати справу, робити висновок про його малозначність на власний розсуд, відповідно до особистих уявлень про перелік правопорушень, що можуть визнаватися малозначними, а також про ознаки, які вказують на малозначність того чи іншого діяння» [3, с. 103–112].

Інколи суди, застосовуючи норму про малозначність, указували на те, що відповідне правопорушення не завдало й не могло завдати істотної шкоди. І це при тому, що в правовій доктрині доведено, що більшість наведених вище обставин може слугувати підставою хіба що індивідуалізації адміністративної відповідальності, але не звільнення від неї. До речі, на цій саме обставині акцентувалась увага і в Узагальненні судової практики розгляду судами справ про корупційні адміністративні правопорушення за 2015 р. та перше півріччя 2016 р., підготовленому Апеляційним судом Київської області. Зокрема, у вказаному Узагальненні підкреслюється, що посилання суду на відсутність істотної шкоди інтересам суспільства та потерпілих, а також відсутність прямого умислу на вчинення правопорушення не є критерієм, за яким можна оцінити малозначність діяння, оскільки відповідно до принципу індивідуалізації дії, учинені особами, які притягаються до відповідальності, надалі можуть слугувати негативним прикладом для інших суб'єктів адміністративних правопорушень за корупційні діяння (цікаво, що викладений підхід авторів Узагальнення було повністю відтворено в постанові Апеляційного суду Київської області від 12 лютого 2018 року в справі № 382/1806/17).

З огляду на розповсюджену судову практику, яка однозначно знижує ефективність протидії корупції, не сприяє запобіганню вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами, і характеризує законодавче положення про звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю як корупціогенний чинник, зрозумілою ї такою, що заслуговує на підтримку, виглядає пропозиція виключити в законодавчому порядку можливість застосування ст. 22 КУпАП до правопорушень, передбачених у главі 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [3, с. 110; 4, с. 37; 5, с. 97].

У 24 випадках (8%) на рішення судів першої інстанції було подано апеляції. Зокрема, 14 разів скарги подавали особи, які притягувалися до адміністративної відповідальності, з них 10 – повністю або частково задоволені. Щодо скарг, поданих прокурором (10 разів), то їхня «результативність» є, без перебільшення, приголомшливою: у всіх випадках такі скарги повертались. Однак насправді в цих статистичних відомостях немає нічого дивного, адже чинна редакція ст. 287 КУпАП чітко вказує на те, що прокурор може оскаржити постанову в справі про адміністративне правопорушення лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, у якій своєю чергою зазначається, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення способом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тобто прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження в справах про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках тільки на стадії виконання судового рішення (п. 8 Листа ВССУ). В інших випадках з огляду на зміст ч. 2 ст. 294 КУпАП апеляційна скарга підлягає поверненню прокуророві як така, що подана особою, яка не наділена правом апеляційного оскарження, що й було зроблено судами в 10 згаданих випадках. До того ж санкції статей 172-4–172-9 КУпАП не передбачають такого стягнення, як адміністративний арешт.

Нагадаємо, що участь прокурора в розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП), є обов'язковою (ч. 2 ст. 250 КУпАП), у зв'язку з чим є підстави погодитися з думкою тих фахівців, які переконані в тому, що позбавлення прокурорів права оскаржувати в апеляційному порядку відповідні постанови судів виглядає нелогічним [5, с. 35–37; 6, с. 117–125]. Та ж обставина, що при цьому право оскаржити в апеляційному порядку відповідну постанову суду залишилось в особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, призводить до порушення конституційного принципу змагальності судочинства та процесуальної рівності учасників судового провадження.

Висновки. Отже, проаналізувавши практику судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за внесеними НАЗК протоколами, можна констатувати, що на незадовільну результативність виконання НАЗК своїх функцій щодо забезпечення протидії вказаним правопорушенням негативно впливає низка факторів, серед яких найбільш значущими, на нашу думку, є такі:

1) недотримання відповідними посадовими особами вимог, установлених КУпАП і самим НАЗК, зокрема щодо протоколювання адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, і забезпечення прав осіб, стосовно яких вирішується питання про притягнення їх до адміністративної відповідальності. Як наслідок, матеріали нерідко повертаються судами до НАЗК для належного оформлення, що тягне за собою закінчення встановлених ст. 38 КУпАП строків накладення адміністративного стягнення, а отже, фактичну безкарність порушників антикорупційного законодавства;

2) відсутність однакової й усталеної практики судового розгляду в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (здебільшого ця практика формується судами першої інстанції) і брак дієвих механізмів, які б забезпечували уніфікацію тлумачення й застосування відповідних адміністративно-правових заборон. Адже не може вважатися таким механізмом Інформаційний лист ВССУ. Оскільки касаційний розгляд справ про адміністративні правопорушення (зокрема правопорушення, пов'язані з корупцією) не передбачений, то Верховний Суд наразі процесуально позбавлений можливості спрямовувати відповідну судову практику в напрямі її уніфікації. Сподіваємося хіба що на те, що Пленум Верховного Суду, керуючись п. 10-2 ч. 2 ст. 46 Закону України від 02 червня 2016 року «Про судоустрій і статус суддів», за результатами узагальнення судової практики зрештою надасть роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією;

3) недосконалість і невідповідність сучасним реаліям правозастосування норм КУпАП, включаючи тих з них, якими регламентовано порядок притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, пов'язані з корупцією.

Установлено, що успішному впровадженню новітніх превентивних антикорупційних механізмів явно не сприяє розповсюдженість судової практики закриття направлених НАЗК справ через малозначність відповідних діянь. Щоб покласти край такій сумнівній практиці, і підтримуючи подібні ідеї різних дослідників, пропонуємо ст. 22 КУпАП викласти в такій редакції: «При малозначності вчиненого адміністративного правопорушення, за винятком адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності й обмежитись усним зауваженням».

Також з огляду на міркування, наведені в статті, видається за доцільне повернути прокуророві право оскаржувати в апеляційному порядку рішення судів першої інстанції в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, при розгляді яких участь прокурора є, як відомо, обов'язковою. Неможливість такого оскарження, серед іншого, не сприяє однаковому застосуванню судами норм матеріального та процесуального права, за допомогою яких здійснюється

адміністративно-правова протидія корупції. Тому ч. 2 ст. 294 КУпАП після слів «у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 та частиною першою статті 287 цього Кодексу» пропонується доповнити словами «і в справах про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією».

При з'ясуванні причин того, чому великий відсоток справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, закривається, встановлено, що: а) передбачені ст. 38 КУпАП для таких правопорушень строки накладення адміністративного стягнення є занадто короткими; б) поняття виявлення такого правопорушення, важливе для застосування ст. 38 КУпАП, законодавчо не визначено й тлумачиться по-різному теоретиками і практиками; в) «прив'язування» строків давності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, з днем виявлення не враховує ту обставину, що вказані правопорушення не є триваючими (за винятком хіба що передбаченого ст. 172-4 КУпАП); г) чинником, який сприяє спливу строків накладення адміністративного стягнення, є зловживання порушниками антикорупційного законодавства наданими їм правами. З огляду на сказане пропонується відмовитися від «прив'язування» строків накладення адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, до моменту виявлення відповідного правопорушення, залишивши в ч. 3 ст. 38 КУпАП вказівку лише на дворічний строк, який починає спливати з дня вчинення правопорушення.

Використані джерела:

1. Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О. М. Костенка. Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. 346 с.
2. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. Хавронюк М. І. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.
3. Гладун О. З. Малозначність кримінальних і адміністративних правопорушень. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. № 2. С. 103-112.
4. Кіселичник В., Стефанчук М. Новели в законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1. С. 93-100.
5. Соболев О. Проблемні питання апеляційного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Вісник прокуратури*. 2017. № 11. С. 35-37.
6. Годуєва К., Загорська О. Оскарження прокурором постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. С. 117-125..

Стаття надійшла до редколегії 15.07.2018

Дудоров О. О., Мовчан Р. О. Национальное агентство по вопросам предупреждения коррупции на страже «предварительного» рубежа противодействия коррупции: основные проблемы и способы их решения

Осуществлен мониторинг современного состояния выполнения Национальным агентством по вопросам предотвращения коррупции функции противодействия административным правонарушениям, связанным с коррупцией (статьи 172-4-172-9 КУоАП). Установлены основные проблемы в данной сфере, сформулированы предложения по их разрешению.

Ключевые слова: Национальное агентство по вопросам предотвращения коррупции, суд, административные правонарушения, связанные с коррупцией, протокол, постановление.

Dudorov O., Movchan R. National Agency of Corruption Prevention Issues on the Guard of the "Former" Frontier of Corruption Counteraction: Main Problems and Means of their Solution

The monitoring of the current state of implementation by the National Agency for the Corruption Prevention of the functions of countering administrative offenses related to corruption (Article 172-4-172-9 Code of Ukraine on Administrative Offenses, CUAO) has been conducted. The basic issues in this area are established, suggestions on means for their solution are formulated.

In particular, it has been clarified that a number of factors influence the unsatisfactory performance by the NACP of its functions in providing counteraction to said offenses, the most significant of which are the following:

1) the failure by the relevant officials to comply with the requirements established by the CUAO and the NACP itself, in particular regarding the recording of administrative offenses related to corruption, and ensuring the rights of persons for whom the issue of bringing them to administrative liability is resolved;

2) the lack of uniform and established practice of court proceedings in administrative corruption offenses (mostly this practice is formed by the local level courts) and the lack of effective mechanisms that would ensure the unification of the interpretation and application of appropriate administrative law prohibitions;

3) imperfection and inconsistency with current realities of enforcement of the CUAO norms, including those that regulate the procedure of bringing to administrative liability those persons, who have committed offenses related to corruption.

Thus, it has been established that the widespread nature of the judicial practice of closing cases referred to CUAO in connection with the insignificance of the relevant acts does not support successful introduction of the newest preventive anti-corruption mechanisms. In order to put an end to such dubious practice, and supporting similar ideas of different researchers, Art. 22 of CUAO is proposed to be worded as follows: «If an administrative offense is insignificant, with the exception of administrative offenses related to corruption, the authority (official) authorized to decide the case may release the offender from administrative liability and limit himself to oral notice».

In determining the reasons for why a large percentage of cases on administrative offenses related to corruption is closed, it is established that: a) the statute of limitations for imposing administrative penalties stipulated in Art. 38 CUAO for such offenses are too short; b) the definition of the detection of such an offense, important for the application of Art. 38 of CUAO is not legally defined and is interpreted differently by theorists and practitioners; c) «binding» of the limitation periods for the bringing of administrative liability for corruption offenses does not take into account the fact that

the said offenses are not of continuing nature (except as provided for in Article 172-4 of the CUAO); d) the factor facilitating the expiration of the time limits for imposing administrative penalties is the abuse by the violators of anti-corruption legislation of rights. In view of the above, it is proposed to refuse from the «binding» of time limits for imposing administrative penalties for committing an administrative corruption offense c with the detection of the relevant offense, leaving in Part 3 of Art. 38 of CUAO reference to only a two-year period, which starts running from the day of the offense commission.

Keywords: National Agency for Corruption Prevention, court, administrative offenses related to corruption, protocol, decision.

УДК 343.322

О. В. Зайцев,
В. Р. Філіпенко

ЗАОХОЧУВАЛЬНІ НОРМИ ПРИ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЗРАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено дослідженню заохочувальних норм при регламентації державної зради країн романо-германської, англосаксонської та соціалістичної правових систем, а також пострадянських держав. Виділено передумову та підстави для заохочення; сформульовано пропозицію щодо вдосконалення національної заохочувальної норми за державну зраду.

Ключові слова: державна зрада, добровільна заява, замах, заохочувальна норма, шпигунство.

Постановка проблеми. Законодавство України після розпаду СРСР засновано на юридичних поняттях та принципах характерних романо-германському типу правової системи. У межах цього дослідження корисно вивчити законодавчий підхід у державах як цієї правової сім'ї, так і в інших правових системах світу. Тим більше, що вивчення наукової проблеми є повноцінним у разі використання комплексу загальнонаукових і спеціальних методів пізнання. Одним з них є порівняльно-правовий метод, який треба застосувати при вивченні зарубіжного досвіду регламентації заохочень у нормах про державну зраду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження щодо звільнення від кримінальної відповідальності за державну зраду здійснювали такі науковці, як: Г. З. Анашкін, Г. В. Андрусів, О. Ф. Бантишев, Ю. В. Баулін, В. М. Боровенко, В. А. Владіміров, Н. С. Кончук, В. Г. Кундеус, Ю. В. Луценко, В. Н. Рябчук, М. І. Хавронюк, П. В. Хряпінський, В. М. Шамара та інші. Проте більшість досліджень проведена в радянські часи. На сьогодні змінилася геополітична ситуація у світі, що дає підстави знову аналізувати проблему звільнення від кримінальної відповідальності за державну зраду.

Формування цілей. Метою статті є зіставити та проаналізувати за допомогою порівняльно-правового методу норму КК України про звільнення від кримінальної відповідальності за державну зраду з відповідними положеннями законодавства окремих зарубіжних країн. Це дасть змогу порівняти спільне та відмінне, а також виявити позитивний та негативний досвід.