

Романяк М. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор Інституту управління державної охорони України
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОКАЗІВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Анотація. Статтю присвячено виділенню актуальних питань правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Запропоновано пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання таких заходів шляхом внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших нормативно-правових актів.

Ключові слова: адміністративні правопорушення, корупція, докази, заходи забезпечення, органи державної влади.

Постановка проблеми. Необхідність удосконалення юридичних гарантій законності й правопорядку під час вирішення питання щодо притягнення особи до юридичної відповідальності за вчинення корупції зумовлює потребу у встановленні належної доказової бази, що є умовою досягнення об'єктивної істини під час здійснення юридичної кваліфікації вчиненого правопорушення в справі про адміністративне корупційне правопорушення (далі – КУпАП) [1] в окремій структурній складовій частині – Главі 13-А – виділено адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. У 2013 р. були внесені зміни до Глави 13-А шляхом виключення статей, що передбачали адміністративну відповідальність за надання неправомірної вигоди. Відповідні зміни були внесені також до Кримінального кодексу України, у зв'язку із чим було встановлено кримінальну відповідальність за вчинення таких дій. Сучасний стан урегулювання адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією, передбачає відповідальність за такі порушення: обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5 КУпАП), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП), вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП), неприйняття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП), порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням результатами офіційних спортивних змагань (ст. 172-9-1 КУпАП). До адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, можна також віднести правопорушення, включені до Глави 15, що об'єднує правопорушення, які посягають на встановлений порядок управління, а саме неправомірне використання державного майна, відповідальність за яке передбачена ст. 184-1 КУпАП. Крім того, варто назвати такі правопорушення, як порушення законодавства про закупівлі (ст. 164-14), про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань (ст. 166-11). У КУпАП окремо не виділено певну

структурну складову частину, присвячену доказам і доведенню, у зв'язку із чим проблеми забезпечення доказів необхідно дослідити, спираючись на наукові напрацювання, присвячені заходам забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Необхідно проаналізувати також чинне законодавство з питань реалізації суб'єктами адміністративної юрисдикції компетенцій у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Огляд останніх досліджень і публікацій. У науці адміністративного права проблему вдосконалення правового регулювання заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення аналізували О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Богущий, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.В. Мартиновський, О.І. Миколенко, О.І. Остапенко та інші автори. Напрацювання вказаних та інших учених стосувались переважно реалізації відповідних юрисдикційних повноважень органами внутрішніх справ (міліцією). Проте чинне законодавство протягом останніх трьох років зазнало суттєвих змін. Більше того, спостерігається тенденція до інтенсифікації законотворчого процесу, що не завжди сприяє його якості. Варто вказати й на принципові зміни в організації роботи системи правоохоронних органів у зв'язку зі створенням Національної поліції, тривале реформування судової системи. За таких умов питання правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, не втрачає актуальності.

Мета статті – виділити актуальні питання правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 221 КУпАП справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, розглядають районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді). Верховний Суд України в Постанові Пленуму «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» від 25 травня 1998 р. № 13 звертав увагу на те, що в справах цієї категорії суди повинні забезпечувати своєчасне, усебічне, повне й об'єктивне дослідження всіх обставин, передбачених ст. ст. 247 і 280 КУпАП. При цьому особливу увагу необхідно звертати на з'ясування в кожній справі таких питань: чи мало місце правопорушення, за яке особа притягується до відповідальності; чи містить діяння склад корупційного правопорушення, передбаченого законом; чи особа є винною в його вчиненні; чи належить вона до суб'єктів цього правопорушення; чи не містить правопорушення ознак злочину; чи не закінчилися на момент розгляду справи строки, передбачені ст. 38 КУпАП; чи немає інших обставин, що виключають провадження в справі. Суди мають також з'ясувати мотив і характер вчиненого діяння, повноваження особи, яка його вчинила, наявність причинного

зв'язку між діями та виконанням останньої завдань і функцій держави, а в певних випадках – мету правопорушення [2].

Своєчасному, усебічному, повному й об'єктивному дослідженню всіх обставин справи сприяють заходи забезпечення доказів.

Дослідження заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, доцільно здійснювати, спираючись на норми Глави 20 КУпАП, якою передбачені заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Доцільність такого підходу визначена ст. 260 КУпАП, якою регламентовано мету їх застосування – припинення адміністративних правопорушень, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного та правильного розгляду справ.

Спираючись на норми ст. 260 КУпАП, до заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, варто віднести адміністративне затримання (ст. 261 КУпАП), особистий огляд та огляд речей (ст. 264 КУпАП), вилучення речей і документів (ст. 265 КУпАП). Право проведення цих заходів надано поліції (Національній поліції) відповідно до компетенцій, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» [3]. Працівники Служби безпеки України позбавлені права складати протоколи про адміністративні правопорушення за ст. ст. 172-4–172-9 відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції» [4].

До заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, варто віднести також доставлення порушника, яке здійснюється на підставах і за процедурою, передбаченою ст. 259 КУпАП, хоча ця стаття структурно не належить до Глави 20 КУпАП. Необхідно зазначити про привід, що застосовується відповідно до ч. 2 ст. 268 КУпАП до особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 172-2–172-9-1 КУпАП, у разі ухилення від явки на виклик судді районного, районного в місті, міського чи міськрайонного суду, оскільки участь такої особи в розгляді справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, обов'язкова. Привід здійснюється органом внутрішніх справ (Національною поліцією).

До заходів забезпечення доказів доцільно віднести не тільки заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачені КУпАП, але й ті, що регламентовані Законом України «Про Національну поліцію», зокрема поліцейські превентивні заходи та заходи примусу, відповідно до ст. ст. 31–34, ст. ст. 42–46:

а) превентивні заходи: перевірку документів особи, опитування особи, поверхневу перевірку та огляд, обмеження пересування особи або фактичного володіння реччю, застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- й кінозйомки, відеозапису;

б) поліцейські заходи примусу: фізичний вплив (силу), застосування спеціальних засобів, застосування вогнепальної зброї.

Поліцейські заходи примусу застосовуються відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» в таких випадках:

– забезпечення особистої безпеки та/або безпеки інших осіб, припинення правопорушення, затримання особи, яка вчинила правопорушення, якщо застосування інших поліцейських заходів не забезпечує виконання поліцейським повноважень, покладених на нього законом (ч. 1 ст. 44);

– відбиття нападу на поліцейського (пп. «а» п. 2 ч. 3 ст. 45);

– затримання особи, яка вчинила правопорушення та чинить злісну непокору законній вимозі поліцейського (пп. «б» п. 2 ч. 3 ст. 45).

Найбільш суворим заходом примусу є застосування вогнепальної зброї, що передбачене ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію».

Відповідно до ст. 26 Закону України «Про Службу безпеки України» військовослужбовці Служби безпеки України мають право зберігати, носити, використовувати й застосовувати зброю та спеціальні засоби на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію», військовими статутами Збройних Сил України та іншими актами законодавства.

До заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, доцільно віднести також такі, що передбачені Законом України «Про Службу безпеки України» [5]: доповідь безпосередньому начальникові співробітника Служби безпеки України про виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень (ст. 19-1); перевірку документів, що посвідчують особу, а також проведення огляду осіб, їхніх речей і транспортних засобів, якщо є загроза втечі підозрюваного або знищення чи приховання речових доказів злочинної діяльності (п. 1 ч. 1 ст. 25).

З огляду на особливості правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, доцільно систематизувати їх у дві групи:

1) ті, що визначені КУпАП, – загальні заходи;

2) заходи, передбачені законами України «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України», які доцільно віднести до спеціальних заходів.

Доцільно висвітлити окремі проблемні питання правового регулювання заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Так, заходом, пов'язаним із тимчасовим обмеженням прав і свобод, є адміністративне затримання – примусове короткочасне тримання особи в спеціальному приміщенні, що позбавляє правопорушника волі дій і пересувань. Мета затримання – припинити правопорушення та забезпечити притягнення винного до відповідальності. Крім вчинення адміністративного правопорушення, для затримання необхідні й додаткові умови. Такими умовами є наявність підстав вважати, що протиправні дії будуть продовжуватись, що правопорушник може завдати шкоди державним інтересам, іншим громадянам, собі; відсутність можливості скласти протокол про правопорушення й інші документи безпосередньо на місці; якщо відсутні свідки, які можуть повідомити необхідні дані про порушника. Адміністративне затримання може проводити тільки визначене коло осіб [6]. У п. 1 ч. 2 ст. 262 КУпАП перелічено склади адміністративних правопорушень, для забезпечення провадження за якими органи внутрішніх справ (Національна поліція) мають право здійснювати адміністративне затримання. До переліку зазначених адміністративних правопорушень не включене адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Водночас відповідно до ч. 1 ст. 30 Закону України «Про Національну поліцію»

поліція для виконання покладених на неї завдань вживає заходи реагування на правопорушення, визначені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним процесуальним кодексом України, на підставі та в порядку, визначених законом. Однак згідно з п. 3 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» поліція відповідно до покладених на неї завдань припиняє виявлені кримінальні та адміністративні правопорушення, а згідно з п. 9 ч. 1 цієї ж статті поліція доставляє у випадках і в порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення. Відповідні дані щодо осіб, затриманих за підозрою у вчиненні правопорушень, вносяться до баз (банків) даних, що входять до єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України (п. 7 ч. 1 ст. 26 вказаного закону).

Отже, у чинному законодавстві чітко не передбачено заборону застосування поліцією адміністративного затримання як заходу забезпечення провадження в справах про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Підстави застосування адміністративного затримання встановлено в ст. 260 КУпАП:

- для припинення адміністративного правопорушення, коли вичерпано інші заходи впливу;
- для встановлення особи;
- для складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим;
- для забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Право застосовувати адміністративне затримання в разі вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, не передбачене для співробітників Служби безпеки України, що постає з п. 5 ч. 2 ст. 262 КУпАП, п. 4-1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про Службу безпеки України».

Таким чином, можна запропонувати доповнити п. 1 ч. 2 ст. 262 КУпАП словами «при вчиненні адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією». Ці слова доцільно вжити після слів «при порушенні правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні й транзитного проїзду через територію України».

Необхідно звернути увагу також на ту обставину, що в певних випадках доцільно встановити зв'язок між адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, та іншими правопорушеннями (у широкому розумінні цього терміна, тобто й злочинами). Такі випадки можуть виникати у сфері господарської діяльності або у фінансовій чи податковій сферах. Вказане може бути віднесене до таких адміністративних правопорушень, як порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП), неприйняття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП), порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням результатами офіційних спортивних змагань (ст. 172-9-1 КУпАП) тощо. З огляду на зазначене серед заходів забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних із корупцією, доцільно передбачити перевірку фактів порушень у сфері господарської діяльності, фінансовій і податковій сферах. Водночас виникає питання про реалізацію такої пропозиції, яка можлива шляхом закріплення обов'язку передання інформації про фак-

ти вчиненого адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, до суб'єктів, уповноважених здійснювати перевірки в зазначених сферах, зокрема до органів державного фінансового контролю, Державної служби фінансового моніторингу.

Висновки. Отже, заходи забезпечення доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, доцільно віднести до заходів адміністративного примусу з подальшим виділенням у КУпАП, що зумовлено об'єктом вчиненого правопорушення, обмеженим складом суб'єктів, уповноважених щодо застосування таких заходів, а також тим, що коло цих заходів вужче, ніж коло заходів забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення.

Література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
2. 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 // Юридичний вісник України. – 2000. – № 14. – С. 2.
3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції : Закон України від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 17. – Ст. 118.
5. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.
6. Богуцький В.В. Проведення у справах про адміністративні правопорушення / В.В. Богуцький, В.В. Мартиновський. – Х. : Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. – 168 с.

Романяк М. М. Актуальные вопросы правового регулирования мер обеспечения доказательств по делам об административных правонарушениях, связанных с коррупцией

Аннотация. Статья посвящена выделению актуальных вопросов правового регулирования мер обеспечения доказательств по делам об административных правонарушениях, связанных с коррупцией. Обоснованы предложения по совершенствованию правового регулирования таких мер путём внесения изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях и иные нормативно-правовые акты.

Ключевые слова: административные правонарушения, коррупция, доказательства, меры обеспечения, органы государственной власти.

Romanyak M. Topical issues of legal regulation of the measures to preserve evidence in cases of corruption administrative offences

Summary. The article is devoted to highlighting current issues of legal regulation of measures to ensure evidence in cases on corruption administrative offences. The proposals to improve legal regulation of such events by making changes to the Code of Ukraine on administrative offences and other normative-legal acts are proposed.

Key words: administrative offences, corruption, evidence, measures, state power bodies.