

УДК 342.9

DOI 10.33244/2617-4154.2.2019.96-101

**Р. В. Гречанюк,**

к.ю.н.,

Національна академія

прокуратури України

ORCID ID 0000-0003-0566-6365

## ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ У ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

*Стаття присвячена розгляду питань, пов'язаних з адміністративною відповідальністю за порушення встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю як антикорупційного заходу в діяльності правоохоронних органів. Способом дослідження застосування адміністративної відповідальності як реакції держави на незначні за рівнем суспільної шкідливості недоброчесні дії працівників правоохоронних органів обрано емпіричний. Саме проведення емпіричного аналізу щодо цієї групи статей дозволяє виявити тенденції української антикорупційної практики та запропонувати ряд рішень щодо оптимізації застосування адміністративної відповідальності за порушення доброчесності персоналу правоохоронних органів України для протидії таким діям, що змістовно близькі до корупції.*

**Ключові слова:** юридична відповідальність, адміністративна відповідальність, корупція, запобігання корупції, правоохоронні органи, правопорушення, корупційні правопорушення.

**Р. В. Гречанюк. Применение административной ответственности за нарушения, связанные с коррупцией в деятельности должностных лиц правоохранительных органов**

*Статья посвящена рассмотрению вопросов, связанных с административной ответственностью за нарушение установленных законом ограничений относительно занятия другой оплачиваемой деятельностью как антикоррупционного мероприятия в деятельности правоохранительных органов. Способом исследования применения административной ответственности как реакции государства на незначительные по уровню общественной вредности недоброчесные действия сотрудников правоохранительных органов был избран эмпирический. Именно проведение эмпирического анализа по этой группе статей позволяет выявить тенденции украинской антикоррупционной практики и предложить ряд решений по оптимизации применения административной ответственности за нарушение добродетели персонала правоохранительных органов Украины для противодействия таким деяниям, содержательно близким к коррупции.*

*Ключевые слова:* юридическая ответственность, административная ответственность, коррупция, предотвращение коррупции, правоохранительные органы, правонарушения, коррупционные правонарушения.

**Метою статті** є дослідження питань застосування адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією у діяльності посадових осіб правоохоронних органів.

Структура Глави 13А Кодексу України про адміністративні правопорушення нині виглядає недостатньо системною внаслідок групи клаптикових змін до вказаного кодексу. На нашу думку, серед складів правопорушень, розмічених у цій главі, є група таких, які не стосуються недобросовісної поведінки посадовців органів публічної адміністрації (стст. 172-9-1 та 172-9-2 КУпАП). Також з нашої точки зору для ефективнішого застосування варто мати бачення на різне призначення інших складів, що містяться у цій главі: дві групи правопорушень – порушення адміністративних антикорупційних запобіжників та порушення, пов'язані з корупцією у діяльності посадових осіб суб'єктів публічного адміністрування. Друга група складається, на нашу думку, з порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6 КпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 КУпАП), незаконного використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8 КУпАП) та невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП). Саме проведення емпіричного аналізу щодо цієї групи статей дозволяє нам виявити тенденції української антикорупційної практики та запропонувати ряд рішень щодо оптимізації застосування адміністративної відповідальності за порушення доброчесності персоналу правоохоронних органів України. Цим обумовлена актуальність дослідження питань застосування адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані з корупцією у діяльності посадових осіб правоохоронних органів.

**Стан опрацювання проблематики.** Розробка правового забезпечення адміністративної відповідальності в системі антикорупційних заходів залишається важливим завданням правової науки. Серед інших потрібно відмітити наукові праці О. Бандурки, В. Білоуса, А. Галає, І. Грабця, В. Драгана, Д. Заброди, З. Загиней, В. Колпакова, І. Козьякова, М. Мельника, Н. Рибалки, С. Рогульського, Р. Тучак, М. Хавронюка, О. Шемякіна, О. Ярмиша, Н. Ярмиш та ін. Проте аспект застосування адміністративної відповідальності як запобігання корупції персоналу правоохоронних органів України залишається недостатньо дослідженим.

**Виклад основного матеріалу.** Найбільш численними серед адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією за застосуванням, є порушення фінансового контролю, що визначені у ст. 172-6 КУпАП.

У Реєстрі судових рішень міститься близько 10 000 справ, переважна більшість яких ініційована за наслідками декларування доходів у 2016–2019 роках. З метою системності було вирішено дослідити справи, що розглядалися судами лише Тернопільської області, з понад 340 справ яких було досліджено 100.

Так, у справі № 594/97/19 Борщівського районного суду Тернопільської області було доведено неподання декларації у строк майстром лісу Дорогичівського лісництва (обвинувачений визнав свою вину) та присуджено штраф за ст. 172-6 КУпАП [1]. Аналогічне рішення щодо майстра лісу Микулинецького лісництва було ухвалене у справі № 607/4545/19 [2].

У справі № 597/77/19 Заліщицького районного суду Тернопільської області відмічалось, що, згідно з протоколом про адміністративне правопорушення, інший майстер лісу Дорогичівського лісництва подав електронну декларацію про доходи 2016 року лише 12.09.2017. Протокол складено поліцейським управлінням захисту економіки лише у січні 2019 року, при цьому, на думку суду, з численними порушеннями:

- не зазначено місце вчинення адміністративного правопорушення;
- зазначено, що до протоколу додаються матеріали, які підтверджують вину обвинуваченого: положення про державну лісову охорону, лист (інформація) НАЗК № 93-05/4886/17 від 02.03.2017, лист (інформація) НАЗК № 95-17/17315/17 від 30.05.2017, однак ці документи не додані до матеріалів адміністративної справи [3].

У справі № 597/308/19 Заліщицького районного суду Тернопільської області знову щодо майстра лісоохорони також було виявлено порушення:

- нумерація аркушів справи про адміністративне правопорушення має численні порушення й ознаки перепрошивання та виправлення;
- до матеріалів справи про адміністративне правопорушення додано ряд доказів, проте не додано документа, який би підтверджував, яким чином Управління захисту економіки в Тернопільській області Департаменту захисту економіки Національної поліції України отримало ці ксерокопії документів [4].

Отже, в обох зазначених рішеннях судді направили матеріали до Управління захисту економіки в Тернопільській області Департаменту захисту економіки Національної поліції для належного оформлення.

За цією справою, строки притягнення до відповідальності правопорушника вже завершилися, можемо прослідкувати типові помилки оформлення протоколів про адміністративне правопорушення поліцією: неуважність, намагання прикласти максимальне коло документів, які не завжди потрібні для розгляду справи, відсутність налагодженої системної роботи з виявлення правопорушень і оперативного їхнього документування, тенденції до складання протоколів щодо мінімального рівня рангу державної служби.

Серед порушень фінансового контролю працівниками правоохоронних органів поширеними є й інші види складів.

В апеляції за справою № 607/25289/18 Тернопільським апеляційним судом було розглянуто питання неповідомлення про суттєві зміни в майновому стані старшим державним інспектором відділу податків і зборів з фізичних осіб Головного управління Державної фіскальної служби в Тернопільській області. Вона 17 березня 2017 року на підставі договору дарування набула у власність квартиру та не задекларувала її, чим, на думку суду та інстанції, вчинила правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-б КУпАП [5].

В апеляційній скаргі сторона захисту вказувала на порушення матеріального та процесуального характеру (у протоколі відсутній підпис про ознайомлення із справою, не роз'яснено прав та обов'язків обвинуваченого, а відмовлено у наданні захисника; примірник протоколу, наданий на ознайомлення, не містить однакової кількості аркушів; у матеріалах справи відсутній договір дарування, що унеможливило його вивчення судом, а також були порушені строки притягнення до відповідальності), виявлене адміністративне правопорушення було у день складення оперуповноваженим Нацполіції інформаційної довідки про нерухоме майно – 03.10.2018, а рішенням судом прийняте через чотири місяці – 15 лютого 2019 року. У рішенні апеляційної інстанції всі аргументи сторони захисту були

відхилені судом. Зокрема, щодо строків було застосоване унікальне формулювання, що йде врозб'їж з іншою судовою практикою: «Формування довідки з державного реєстру речових прав 3 жовтня 2018 року свідчить про збирання всіх необхідних документів для оформлення протоколу про адміністративне правопорушення, виклик особи та відібрання пояснень по даному факту. Тому днем виявлення правопорушення у даному випадку є день складення протоколу про адміністративне правопорушення» [5].

В іншій справі № 607/137/19 Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області звинувачувався начальник відділу внутрішньої безпеки територіальних органів Державної фіскальної служби у Тернопільській області, який не задекларував суттєві зміни в майновому стані: отримання ним доходу у вигляді компенсації за вимушений прогул, згідно з рішенням суду в сумі 81 198 грн [6].

Протокол про адміністративне правопорушення було у вересні 2018 року направлено до Долинського районного суду Івано-Франківської області, а після повернення їх з метою належного оформлення у грудні 2018 року направлені до Тернопільського міськрайонного суду, який знову повернув їх, не погодившись з таким вирішенням щодо підсудності.

Зрештою, оскільки справи про вирішення справи, по суті, не знайшли у реєстрі, обвинувачений unikнув відповідальності.

Щодо рішення судів, бачимо численні постанови про направлення матеріалів на доопрацювання (належне оформлення). На нашу думку, подібна практика в світлі застосування принципу верховенства права та змагальності сторін є неправильною.

Адже навіть недостатньо модерний КУпАП має дві позиції, які порушуються такими рішеннями судів про повернення матеріалів на доопрацювання:

1. Згідно зі статтею 252 КУпАП орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю.

2. За статтею 284 КУпАП у справі про адміністративне правопорушення, орган (посадова особа) виносить одну з таких постанов: 1) про накладення адміністративного стягнення; 2) про застосування заходів впливу, передбачених статтею 24-1 цього Кодексу; 3) про закриття справи.

Не бачимо серед постанов у справі таких, що передбачають направлення для належного оформлення чи доопрацювання. Їхня чисельність, як показало дослідження обставин справи, досить масова, а отже, з одного боку, судді допускають процедурне порушення (такого виду постанов), з іншого – це призводить до порушення прав обвинувачених, адже після доопрацювання де-факто відбувається непередбачений КУпАП, а отже, незаконний повторний розгляд справи. З управлінської точки зору такі розгляди справи переважтують і так працюючи в умовах недостатності суддів судову систему України.

Тому нами пропонується працювати у випадках, коли, на думку суду, матеріали справи недостатньо підготовані, згідно із згаданими статтями 252 та 284 КУпАП: розглядати матеріали з позиції сукупності наданих доказів, приймати рішення на основі них щодо застосування відповідальності або закриття справи за недоведеністю складу правопорушення.

**Висновки.** Отже, щодо наших зауважень з практики недоброчесних вчинків, які виразились у порушенні вимог фінансового контролю, відмітимо:

1. Найпоширенішими випадками є порушення визначеного законодавством строку щорічного декларування (що встановлюється шляхом аналізу сайту Національного

агентства з питань запобігання корупції) – зазвичай строки порушення незначні – у кількох справах строк порушення становив 4 дні; або неповідомлення про суттєві зміни у майновому стані (зазвичай встановлюється порівнянням кількості майна у деклараціях за два роки і відсутністю повідомлення про набуття такого майна на офіційному сайті Національного агентства з питань запобігання корупції). Тобто зазначені порушення досить легко виявляти за пошуковою системою в електронному реєстрі декларацій.

2. Проте якщо взяти до уваги коло посадовців, щодо яких складено адміністративні протоколи на прикладі Тернопільської області, очевидно, такі моніторинги реєстру декларацій на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції здійснюються вибірково і несистемно.

3. Також попри порівняно просту доказовість порушень фінансового контролю вміння скласти протоколи без порушень уповноваженим органам це не додає. Зазначимо, що практика розгляду правопорушень щодо фінансового контролю відрізняється навіть серед різних суддів одних і тих самих судів Тернопільської області, тому, на нашу думку, вимагає загальнонаціональної уніфікації.

4. Крім того, існують системні прогалини в організації виконання вимог щодо декларування чи повідомлення про суттєві зміни майнового стану у певних органах, треба на них звертати увагу і проводити організаційну роботу, наприклад уповноваженими з протидії корупції в організації чи особами, уповноваженими скласти протоколи про адміністративні правопорушення. У разі виявлених системних порушень рекомендуємо притягати до відповідальності в дисциплінарному порядку керівника органу.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Справа № 594/97/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
2. Справа № 607/4545/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80413155>
3. Справа № 597/77/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80374103>
4. Справа № 597/308/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
5. Справа № 607/25289/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80470255>
6. Справа № 607/137/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79682872>

## REFERENCES

1. Sprava № 594/97/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
2. Sprava № 607/4545/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80413155>
3. Sprava № 597/77/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80374103>
4. Sprava № 597/308/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/>
5. Sprava № 607/25289/18. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80470255>
6. Sprava № 607/137/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/79682872>

### **R. V. Grechanyuk. Application of administrative liability for violations related to corruption in the activities of law enforcement officials**

*The article deals with issues related to administrative responsibility for violation of statutory restrictions on engaging in other paid activities as an anti-corruption measure in law enforcement activities. The empirical method of investigating the use of administrative*

*responsibility as a reaction of the state to insignificant actions of law enforcement officials is considered empirical. It is the empirical analysis of this group of articles that reveals trends in Ukrainian anti-corruption practices and suggests a number of solutions to optimize the use of administrative responsibility for violating the integrity of law enforcement personnel in Ukraine to counteract such actions that are substantially similar to corruption. Law enforcement officers are a particular subject of administrative responsibility. According to Article 14 of the Code of Administrative Offenses, they are subject to administrative responsibility for administrative offenses related to non-compliance with the established rules in the field of protection of public order, state and public order, nature, public health and other rules, ensuring the fulfillment of which is included in their official duties. The most common cases are violations of the statutory annual filing deadline (established by analysis of the website of the National Anti-Corruption Agency) – usually the infringement period is negligible – in several cases – the violation period was 4 days; or failure to report significant changes in property (usually determined by comparing the amount of property in declarations over two years and the absence of notification of acquisition of such property on the official website of the National Anti-Corruption Agency). That is, these violations are quite easy to detect by a search engine in the electronic declaration register.*

**Key words:** *legal responsibility, administrative responsibility, corruption, prevention of corruption, law enforcement, offenses, corruption offenses.*

*Стаття надійшла до редакції 16 вересня 2019 року*