

шень громадської безпеки та громадського порядку може суттєво впливати на стан національної безпеки держави.

1. Циганов В.В. Національна безпека України: посібник / Віктор Васильович Циганов. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – 100 с.
2. Ліпкан В.І. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: монографія / Володимир Анатолійович Ліпкан. – К.: Текст, 2003. – 600 с.
3. Нижник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку): навч. посібник / Н.Р. Нижник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус. – К.: Преса України, 2000. – 304 с.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України // Судові та правоохоронні органи України; упоряд. А.В. Паливода. – К.: Паливода А.В., 2009. – Т. 2. – 352 с.
5. Белов П. Базовые понятия и категории национальной безопасности России / П.О. Белов // Национальная безопасность и геополитика России. – 2001. – № 9–10. – С. 10–16.
6. Конституція України // Урядовий кур'єр. – 1996. – 13 липня.
7. Коломоєць О.Д. Співвідношення понять «громадський порядок» та «громадська безпека» у контексті адміністративної діяльності ОВС / О.Д. Коломоєць // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: матер. наук.-практ. конференції. – К.: Київський національн. ун-т внутр. справ. – 2006. – 306 с.

Стаття надійшла 17 вересня 2010 р.

УДК 342.95:352.075:342.841

Д.І. Йосифович

ПРОЦЕСУАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Досліджуються адміністративно-правові норми з метою з'ясування приводів до порушення і розслідування справи про корупційні правопорушення, а також встановлення процесуального моменту порушення справи про корупційне правопорушення.

Ключові слова: *корупція, адміністративна відповідальність, посадова особа, правопорушення.*

Исследуются административно-правовые нормы с целью определения поводов к возбуждению и расследованию дела о коррупционном правонарушении, а также установления процессуального момента возбуждения дела о коррупционном правонарушении.

Ключевые слова: *коррупция, административная ответственность, должностное лицо, правонарушения.*

The article is dedicated to administrative and legal regulations to clarify reasons for violations and investigation of corruption and the establishment of procedural violations since cases of corruption offenses.

Key words: *corruption, administrative responsibility, official, offences.*

Постановка проблеми. Одним із давніх і негативних явищ у діяльності органів державної влади і управління є корупція. Пропозиції науково-теоретичного змісту, що спрямовані на боротьбу з корупцією у державних органах влади на всіх її рівнях, залишаються у більшості випадків лише проблемою, яка є предметом дискусії невеликої частини українського суспільства. Політичні рішення і прийняте за період незалежності України антикорупційне законодавство, хоча і знаходить підтримку серед населення, є, на жаль, недостатньо ефективними, що сприяє подальшим проявам корупції фактично у всіх сферах діяльності українського суспільства.

Вимагає розв'язання проблема подальшого вдосконалення антикорупційного законодавства, норми якого є в окремих випадках суперечливими за своїм змістом і неефективними в якості інструмента застосування. Незначними за видами і розміром є запропоновані законодавцем адміністративні стягнення за вчинені корупційні правопорушення. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами юридичної відповідальності свідчить про неузгодженість та неврегульованість у частині визначення характеру і небезпеки корупційних діянь, їх кваліфікації та подальшого адміністративного провадження в справах про корупційні правопорушення.

Справи про великомасштабну корупційну діяльність до суду майже не надходять. Водночас, адміністративне провадження навіть щодо тих справ, які надійшли до суду, в багатьох випадках припиняється у зв'язку з порушеннями законності, більшість з яких допускається ще на стадії досудової перевірки матеріалів. Через неналежне процесуальне оформлення виявлених фактів корупції провадження щодо адміністративних справ про корупційні правопорушення припиняється, а особи, що їх скоїли, відповідно, уникають передбаченої законом відповідальності.

Стан дослідження. Загальні теоретичні аспекти визначення адміністративної відповідальності достатньою мірою висвітлені в юридичній літературі, зокрема, в роботах вітчизняних учених: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, А.С. Васильєва, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, С.В. Ківалова, А.П. Ключниченко, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, І.М. Пахомова, В.О. Шамрая, Х.П. Ярмачук та ін.

За останні роки лише окремі аспекти проблеми загальної протидії корупції були предметом дисертаційних досліджень таких учених,

як Л.І. Аркуша, Д.Г. Заброна, В.В. Коваленко, В.С. Лукомський, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, С.С. Рогульський, О.В. Терещук, О.В. Ткаченко, С.А. Шалгунова.

Мета статті полягає в аналізі адміністративно-правових норм для з'ясування приводів та підстав до порушення і розслідування справи про корупційне правопорушення, процесуального моменту порушення справи про корупційне правопорушення, а також виявлення недоліків чинного законодавства в частині визначення порядку дій уповноважених посадових осіб органів, які покликані боротися з корупцією.

Виклад основних положень. У вітчизняному законодавстві відсутнє нормативне закріплення визначення «стадії» провадження в справах про адміністративні правопорушення. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає стадію як певний момент, період, етап у житті, розвитку когось, чого-небудь, які мають свої якісні особливості [1, с. 1186]. В юридичній енциклопедії зазначено, що стадія – з грец. певний період (етап) у розвитку того чи ін. явища, який має свої якісні особливості та відмінності. В галузі права розрізняють стадії як етапи в розвитку певного юридичного процесу – виборчого, законодавчого, цивільного, кримінального тощо [2, с. 609].

Слід зауважити, що серед учених-юристів не існує єдиної позиції ні щодо дефініції стадії провадження в справах про адміністративні правопорушення, ні щодо кількості стадій адміністративного провадження, ні стосовно назв цих стадій. Так, О.В. Кузьменко детермінує стадію адміністративного провадження як підпорядковану загальній меті цього виду адміністративного провадження його відносно відокремлену частину, що має власні особливості і завдання [3, с. 201]. О.М. Бандурка та М.М. Тищенко визначають процесуальну стадію як відносно відмежовану, виділену в часі й логічно пов'язану сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення намічених цілей і розв'язання відповідних завдань, функціонально узгоджену з ними, з визначеним колом суб'єктів і закріпленням у відповідних процесуальних актах [4, с. 143]. Автори підручника «Адміністративне право України» (Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий та В.М. Гарашук) підкреслюють, що процесуальні стадії є «важливими органічними елементами, що характеризують структуру кожного з проваджень та адміністративного процесу в цілому» [5, с. 192].

Ю.П. Битяк виділяє в адміністративному провадженні чотири стадії: порушення справи; розгляд і винесення постанови; оскарження чи опротестування постанови; виконання постанови про накладення адміністративного стягнення [6, с. 202]. Погоджуючись з думкою російського вченого Д.М. Бахраха, українських адміністративістів В.К. Колпаков зазначає, що таке провадження складається з таких чотирьох ста-

дій: адміністративне розслідування; розгляд справи; перегляд постанови; виконання постанови [7, с. 346]. Однак, у подальших своїх наукових працях В.К. Колпаков зазначає про доцільність виділення у провадженні у справах про адміністративні проступки таких стадій: 1) порушення справи; 2) розслідування справи; 3) розгляд справи; 4) винесення постанови; 5) перегляд постанови; 6) виконання постанови [8, с. 410].

Ми підтримуємо позицію Ю.П. Битяка щодо закріплення в адміністративному провадженні чотирьох стадій, сутність і призначення яких є більш універсальними, особливо в частині їх практичної реалізації.

Говорячи про порушення справи про адміністративний проступок, слід зауважити, що вказане питання в науці адміністративного права теж є дискусійним. Так, О.І. Миколенко звертає увагу на відсутність законодавчого закріплення «процесуального моменту порушення справи про адміністративний проступок», оскільки це поняття співвідноситься з «порушенням (початком) провадження в справах про адміністративні правопорушення». Досліджуючи це питання, вчений робить висновок, що «порушення справи» слід розглядати як один із етапів провадження в справах про адміністративні правопорушення, який визначає початок дій, спрямованих на кінцеву фіксацію обставин справи в тих випадках, коли першим процесуальним документом у справі був один із протоколів, пов'язаних із застосуванням заходів процесуально-забезпечувального характеру (глава 20 КУпАП), і як акт застосування адміністративно-процесуальних норм, який дає можливість подальшого руху справи в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення. Під «порушенням провадження в справах про адміністративні правопорушення» слід розуміти початок здійснення перших дій компетентними органами (посадовими особами) в межах провадження, після того, як їм стала відома інформація про подію адміністративного проступку. Застосовуючи цей підхід, О.І. Миколенко пропонує такі етапи першої стадії адміністративного провадження: 1) порушення провадження щодо справи; 2) збір фактичних даних; 3) порушення справи про адміністративний проступок; 4) направлення матеріалів справи для розгляду [9, с. 63].

Позиція Д.М. Бахраха стосовно етапів порушення адміністративного провадження фактично збігається з точками зору українських науковців, а також з авторським колективом посібника «Адміністративне право України» в складі Г.Г. Забарного, Р.А. Калюжного, О.В. Терещука, В.К. Шкарупи [10, с. 115].

Водночас, провадження у справах про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, є дещо відмінним від провадження у справах про адміністративні правопорушення. Так, адміністративне провадження здійснюється за загальними правилами, які ви-

значені в КУпАП (розділи 4 та 5), а провадження у справах про корупційні правопорушення здійснюється з урахуванням положень, встановлених Законом України «Про боротьбу з корупцією», які до включення їх у встановленому порядку до КУпАП застосовуються безпосередньо.

Порушення адміністративного провадження є початковою стадією провадження у справах про корупційні правопорушення, сутність якої полягає в тому, що у випадках виявлення факту адміністративного правопорушення уповноважені посадові особи органів, які покликані вести боротьбу з корупцією (ст. 4 Закону України «Про боротьбу з корупцією»), з'ясовують наявність приводів та підстав для початку провадження у справі про адміністративне правопорушення і за необхідності проводять адміністративне розслідування.

Ця стадія складається з двох адміністративно-процесуальних процедур: порушення адміністративної справи та адміністративного розслідування, і полягає в тому, що уповноважені посадові особи органів, які ведуть боротьбу з корупцією, реагуючи у певний спосіб на вчинене адміністративне правопорушення, виконують завдання, передбачені ст. 245 КУпАП.

Підставою порушення адміністративної справи і провадження розслідування є вчинення особою корупційного правопорушення. Порушення справи передусе одержання інформації про вчинення такого правопорушення або діяння, пов'язаного з корупцією. Як зазначає В.К. Колпаков, така інформація, одержана у будь-якій формі, є приводом для порушення адміністративної справи [11, с. 348]. У чинному адміністративно-процесуальному законодавстві немає спеціальної норми, яка б давала вичерпний перелік приводів та підстав порушення адміністративної справи, як це має місце в кримінальному процесі (ст. 94 КПК України). Слід зауважити, що в п. 4.2 Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь у правоохоронних органах зазначено, що інформація про корупційні діяння може міститися в: заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації; дорученнях і постановках слідчого; документах прокурорського реагування; ухвалах суду в кримінальних справах, що перебувають у його провадженні; матеріалах органів дізнання, правоохоронних органів; запитах оперативних підрозділів правоохоронних органів та організацій інших держав; запитах повноважних державних органів, установ та організацій [12].

Аналіз наукової літератури та адміністративної практики дає нам можливість вважати, що приводами до порушення адміністратив-

ної справи можуть бути заяви громадян (свідків, потерпілих, інших зацікавлених осіб), повідомлення представників громадськості, установ, підприємств і організацій, преси та інших засобів масової інформації, посадових осіб та представників влади, а також безпосереднє виявлення уповноваженою особою ознак корупційного правопорушення.

Саме безпосереднє виявлення уповноваженою особою ознак корупційного правопорушення заслуговує особливої уваги, оскільки, на думку вчених, питання порушення адміністративної справи, насамперед, вирішується за особистою ініціативою осіб уповноважених органів. О.В. Кузьменко виділяє такі характерні особливості цього приводу: а) безпосередній розсуд ніде не фіксується, а тому не завжди піддається контролю; б) припущення про провину виникає лише у свідомості уповноваженої особи, і у разі підтвердження такого припущення немає потреби офіційно спростовувати його винесенням будь-якого спеціального документа; в) безпосереднє виявлення уповноваженою особою адміністративного правопорушення не є перешкодою для подальшого його розслідування цим суб'єктом [13, с. 261].

На нашу думку, безпосереднє виявлення уповноваженою особою корупційного правопорушення має ще одну важливу особливість, яка є похідною від перелічених вище і містить певне процесуальне навантаження. Вона полягає в тому, що порядок реєстрації відомостей, що містять інформацію про правопорушення, при безпосередньому виявленні уповноваженою особою є дещо відмінним від порядку реєстрації таких відомостей, отриманих від інших суб'єктів. Порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, регламентовано наказом МВС України від 14.04.2004 р. № 400. Цей наказ передбачає два шляхи звернення громадян до органів внутрішніх справ України – безпосередньо із заявою та за допомогою пошти, телеграфу, факсимільного зв'язку або іншого виду зв'язку. В пункті 3.1. вказаного наказу зазначено, що письмові заяви про злочини, подані в органи внутрішніх справ безпосередньо заявником, реєструються цілодобово і тільки в черговій частині, про що робиться відповідний запис у журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються, а заявникові оформляється і видається талон-повідомлення. У пункті 3.2. наказу йдеться про те, що заяви і повідомлення про злочини, що вчинені або готуються, що надійшли до режимно-секретного підрозділу органу внутрішніх справ поштою, телеграфом, факсимільним зв'язком або іншим видом зв'язку, реєструються за встановленими правилами діловодства, про них негайно доповідається начальникові органу внутрішніх справ або особі, яка виконує його обов'язки. Начальник або особа, яка виконує його обов'язки, дає письмові

вказівки щодо термінової реєстрації заяви чи повідомлення в черговій частині і приймає рішення про порядок її перевірки згідно з вимогами КПК України. Передавати ці заяви та повідомлення для розгляду без реєстрації у черговій частині категорично забороняється. Пункт 3.3. цього наказу містить вказівку про реєстрацію рапортів працівників органів внутрішніх справ про безпосереднє виявлення ними правопорушення, що містить ознаки злочину в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються. За заявами і повідомленнями про злочини, що є приводом для порушення кримінальної справи, згідно з вимогами КПК України не пізніше триденного строку приймається одне із таких рішень: про порушення кримінальної справи; про відмову в порушенні кримінальної справи; про передання заяви чи повідомлення за належністю. За необхідності перевірити заяву чи повідомлення про злочин до порушення справи така перевірка здійснюється в строк не більше 10 днів шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів [14].

Так, частина 3 ст. 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» підставою для складання протоколу визначає достатні дані, зміст яких свідчить про наявність в діянні особи ознак корупційного правопорушення. Застосовуючи це положення, уповноважені особи органів, які ведуть боротьбу з корупцією, зобов'язані ще до складання протоколу встановити, що вчинене особою діяння містить склад конкретного корупційного правопорушення, за яке Законом України «Про боротьбу з корупцією» передбачена відповідальність. Це означає, що складання протоколу є завершальною стадією перевірки інформації про вчинене корупційне діяння і виступає об'єктивним вираженням факту порушення адміністративної справи. Саме момент складання протоколу про вчинення корупційного діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією, відіграє ключову роль. Так, наказом МВС України від 26.02.2001 р. № 185 була затверджена Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, в якій зазначається, що бланки протоколів про адміністративні правопорушення є документами суворого обліку і друкуються із зазначенням серії і номера. Пункт 4.4. вказаної Інструкції містить вказівку про те, що складені впродовж доби протоколи про адміністративні правопорушення та протоколи про адміністративне затримання реєструються в журналі обліку матеріалів про адміністративні правопорушення та протоколів про адміністративне затримання [15].

Враховуючи вищевикладене, можемо зробити висновок, що інформація, яка надходить до органів внутрішніх справ України від громадян, представників громадськості, посадових осіб установ, підпри-

емств і організацій, представників влади, преси та інших засобів масової інформації, проходить такі етапи: надходження в підрозділ ОВС та невідкладна реєстрація; організація перевірки отриманої інформації та прийняття рішення в порядку ст. 97 КПК України. У випадку відмови в порушенні кримінальної справи, але наявності в діях особи ознак адміністративного правопорушення, особа притягається до адміністративної відповідальності шляхом складення щодо неї протоколу про адміністративне правопорушення, його реєстрації та передачі матеріалів органу, уповноваженому розглядати справи цієї категорії.

Аналогічний порядок застосовується і у випадку безпосереднього виявлення уповноваженою особою правопорушення, що містить ознаки злочину. Зовсім іншою є ситуація безпосереднього виявлення уповноваженою особою правопорушення, що не містить ознак злочину. В цьому випадку закон не містить вказівки, яка б зобов'язувала працівника ОВС реєструвати таку інформацію в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються. Це означає, що факт вчинення правопорушення стане відомим лише тоді, коли буде складений протокол про адміністративне правопорушення, що вимагає його реєстрації та здійснення інших дій згідно з чинним законодавством. Така ситуація, звісно ж, можлива лише в разі, якщо виявлення правопорушення не супроводжувалось адміністративно-припинювальними заходами, які мають свої особливості процесуального оформлення, або така інформація не надійшла від інших суб'єктів.

Висновки. На основі аналізу норм адміністративно-процесуального законодавства видається необхідним частину 4 статті 12 Закону України «Про боротьбу з корупцією» доповнити реченням такого змісту: «Приводами до порушення і розслідування справи про корупційні правопорушення можуть бути:

- заяви свідків, потерпілих, інших громадян;
- повідомлення посадових осіб, адміністрації підприємств, установ, організацій, судово-слідчих органів;
- сигнали в пресі та інших засобах масової інформації;
- повідомлення профспілкових та інших громадських організацій, товариських судів;
- безпосереднє виявлення правопорушення уповноваженою посадовою особою».

У випадку безпосереднього виявлення уповноваженою посадовою особою правопорушення, що містить ознаки корупційного діяння чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, необхідно невідкладно інформувати керівника відповідного підрозділу ОВС шляхом

реєстрації рапорта в журналі реєстрації заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються.

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь; ВТФ Перун, 2003. – 1440 с.
2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Укр. Енцикл., 1998 – Т. 5: П–С. – 2003. – 736 с.
3. Кузьменко О.В. Процесуальні категорії адміністративного права: монографія / Оксана Володимирівна Кузьменко; НАВСУ. – Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2004. – 232 с.
4. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
5. Адміністративне право України: підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, В.М. Гарашук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2001. – 528 с.
6. Битяк Ю.П. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк. – Х., 2000. – 520 с.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – 3-є вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / Валерій Костянтинович Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
9. Миколенко О.І. Момент порушення справи про адміністративний проступок / О.І. Миколенко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. – № 3. – С. 63–64.
10. Адміністративне право України: посіб. для підготов. до іспитів. – К.: Вид. Паливода А.В., 2001. – 194 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – 3-є вид. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.
12. Про затвердження Інструкції про порядок організації обміну інформацією між структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України в діяльності з виявлення та припинення корупційних діянь в правоохоронних органах: Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної податкової адміністрації України, Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України від 23. 03. 2009 року № 124/936/139/199/250 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 57. – С. 149. – Ст. 2009.
13. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій; за ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2008. – 416 с.
14. Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах та підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються: Наказ МВС України від 14.04.2004 р. № 400 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 19. – С. 341. – Ст. 1366.
15. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України від 22.02.2001 р. № 185 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – С. 322. – Ст. 582.

Стаття надійшла 15 листопада 2010 р.