

СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ПРОВАДЖЕННЯ В СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

SYSTEM PRINCIPLES OF PROCEEDINGS IN CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES RELATED TO CORRUPTION

Рябокін Є.О., аспірант кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню теоретичних та практичних питань побудови та функціонування системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Дослідження засновано на основі аналізу існуючих у науці позицій щодо визначення терміну «принцип права» та класифікації принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а також особливостей нормативного закріплення зазначених принципів. Принципи мають ключове значення щодо провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Однак в чинному законодавстві їх регламентації не приділяється достатньої уваги.

У статті досліджено сукупність принципів адміністративного провадження, доведено наявність у даної сукупності системного характеру. Сформовано систему принципів аналізованого провадження: загальні принципи адміністративного процесу, принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, спеціальні принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Розглянуто особливості реалізації спеціальних принципів – принципу невідворотності відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією та принципу необхідності встановлення вини особи правопорушника. Аналіз змісту положень нормативних актів дозволив зробити висновок, що принцип невідворотності відповідальності в даний час здебільшого є декларативним. У зв'язку з цим можна констатувати про необхідність внесення змін до законодавчих актів, що регламентують порядок провадження, за допомогою встановлення обов'язковості застосування стягнень. Проведено розмежування принципу необхідності встановлення вини особи правопорушника та конституційно закріпленого принципу презумпції невинуватості. Обґрунтовано необхідність внесення законодавчих змін, спрямованих на обов'язкове закріплення вини правопорушника під час розгляду справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

Ключові слова: адміністративне провадження, правопорушення пов'язане з корупцією, державна служба, презумпція невинуватості, принцип права, невідворотність відповідальності, система.

The article is devoted to the study of theoretical and practical issues of the construction and functioning of the system of principles of proceedings in cases of administrative offenses related to corruption. The study is based on the analysis of existing scientific positions on the definition of the term "principle of law" and the classification of principles of proceedings in cases of administrative offenses related to corruption, as well as the features of the regulatory consolidation of the above principles. Principles are of key importance for proceedings in cases of administrative offenses related to corruption. However, the current legislation does not pay sufficient attention to their regulation.

The article examines the set of principles of administrative proceedings and proves that this set has a systemic nature. A system of principles of the analyzed proceedings is formed: general principles of the administrative process, principles of proceedings in cases of administrative offenses, special principles of proceedings in cases of administrative offenses related to corruption. The features of the implementation of special principles are considered - the principle of inevitability of liability for committing an administrative offense related to corruption and the principle of the need to establish the guilt of the offender. Analysis of the content of the provisions of regulatory acts allowed us to conclude that the principle of inevitability of liability is currently mostly declarative. In this regard, it can be stated that there is a need to amend the legislative acts regulating the procedure for proceedings by establishing the mandatory application of penalties. The principle of the need to establish the guilt of the offender and the constitutionally enshrined principle of the presumption of innocence are distinguished. The need for legislative amendments aimed at mandatory confirmation of the offender's guilt during the consideration of a case of an administrative offense related to corruption is substantiated.

Key words: administrative proceedings, corruption-related offense, civil service, presumption of innocence, principle of law, inevitability of liability, system.

Принцип є основним, вихідним положенням будь-якої теорії, основоположною ідеєю, основним правилом діяльності. Принципи права мають особливе значення в регламентації відносин, що складаються в рамках адміністративних проваджень. У правовій науці до принципів адміністративного процесу відносять: верховенство права, рівність перед законом, справедливість, об'єктивність розгляду справи, економічність (оперативність). Оскільки провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією представляє собою частину адміністративного процесу, слід зробити висновок, що в його рамках знаходять відображення загальні принципи адміністративного процесу, які наповнюються власним змістом, обумовленим специфікою розглядуваних справ. Крім того, зазначене провадження є складовою адміністративно-деліктного процесу, оскільки його зміст складає діяльність із застосування до осіб, які вчинили адміністративне правопорушення, адміністративних стягнень. Принципи адміністративного провадження характеризують насамперед динаміку, а не статичну адміністративної відповідальності, оскільки лежать в основі процесуальних дій та порядку прийняття рішень.

Вітчизняні вчені адміністративісти завжди приділяли увагу принципам адміністративного права та адміністративного процесу. На наш погляд, цілком обґрунтованою є позиція щодо відмежування процесуальних принципів від принципів загальної теорії адміністративного права. Питаннями визначення системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення досліджувалися у працях багатьох вчених, які вивчали загальні питання адміністративно-деліктного права. На сучасному етапі увага в цьому напрямку посилюється. На нашу думку, це закономірно, оскільки досі залишається багато невирішених питань, що стосуються законодавчого закріплення адміністративно-процесуальних принципів права. Питаннями визначення системи принципів адміністративного права та адміністративно-процесуального права присвячені роботи В.Б. Авер'янова [1], Ю.П. Битяка [2], В.В. Галуцька [3], Д.В. Лученка [4] О.Ф. Андрійко [5].

Визначення системи принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією потребує ретельного вивчення та аналізу законодавчих та наукових положень з даного питання для подальшого вдосконалення. Дослідження принципів зазначеного

провадження створить належне підґрунтя для розробки чіткого механізму притягнення винних осіб до відповідальності за правопорушення пов'язаних з корупцією та їх впровадження сприятиме ефективній роботі осіб уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Дослідження побудовано на основі аналізу існуючих в науці позицій щодо визначення терміну «принцип права», класифікації принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення та особливостей нормативного закріплення цих принципів.

Метою статті є дослідження принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, які мають значення в правозастосовчій практиці щодо притягнення винних осіб до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

У юридичній науці під принципами права розуміється фундаментальні положення права, ідеї, які представляють собою основу правового регулювання. Разом з тим, слід звернути увагу на те, що принцип права не повинен розумітися як ідея, яка існує без нормативного закріплення. Лише воно надає принципу права державно-владний характер, в результаті якого принцип може виконувати функцію регулятора суспільних відносин. Принципи права повинні мати вираз або у нормах правових актів, або впливати з їхнього змісту та, як наслідок, визначати специфіку нормативного регулювання суспільних відносин.

У законодавстві принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення прямо не закріплені. В теорії принципом визначається переконання, норма, правило поведінки, або основне, вихідне положення теорії, ідеології [6, с. 899].

В.С. Куйбіда пропонує розглядати принципи, як основне положення теорії або вчення, правило діяльності, внутрішні переконання, які визначають правило поведінки [7, с. 33].

На думку В.В. Кравченко, під принципами треба розуміти основні положення, на яких ґрунтується побудова й функціонування органів державної влади [8–114, с. 237].

П.М. Рабінович визначає, що принципи – це основоположні засади, які виникають внаслідок об'єктивних закономірностей розвитку суспільства та характеризують спрямованість правового регулювання суспільних відносин. Тому, правові принципи являються основою всіх без виключення суспільних процесів, характеризують їх зміст та обумовлюють їх подальший розвиток. Принципи являються базисом розвитку публічних відносин [9, с. 82].

В.А. Ліпкан розглядає принципи як вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [10 с. 123].

О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогін досліджуючи принципи організації й діяльності органів державної влади, зазначають, що принципи – це нормативні засади, ідеї, положення, які являються основою організації та діяльності органів державної влади. Крім того, принципи поділяються на загальні, що стосуються діяльності органів державної влади та спеціальні – ті, що характеризують діяльність окремих органів публічної влади [11 с. 71].

Можна зробити висновок про схожість поглядів дослідників на зміст принципів права. Однак у рамках провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією знаходять вираз властиві тільки йому принципи, які виражають його сутність як самостійного і цілісного правового явища.

Розгляд сукупності виділених в теорії адміністративного права, адміністративного процесу та провадження в справах про адміністративні правопорушення норм права, що визначають порядок притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані

з корупцією, дозволяє виділити наступну сукупність принципів:

1. Загальні принципи адміністративного процесу: принцип верховенства права; принцип рівності перед законом; принцип охорони інтересів особи та держави.

2. Принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення: принцип неупередженості; принцип об'єктивності та всебічності розгляду справи; принцип обґрунтованості адміністративного стягнення; принцип справедливості; принцип оперативності.

3. Спеціальні принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією: принцип невідворотності відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією; принцип необхідності встановлення вини особи правопорушника.

Потрібно відзначити, що виділені принципи нерозривно пов'язані між собою, що дозволяє констатувати наявність їх системи. Ефективність принципів може бути досягнута лише за умови їх сукупного впливу на правовідносини, що складаються під час розгляду справи. Сукупність принципів відображає самостійність провадження, оскільки у своїй цілісності знаходить вираз тільки в його рамках як особливий правовий інститут.

Таким чином, їх не можна розглядати окремо один від одного. За своєю природою система принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією є самостійною і володіє єдністю цілей правового впливу сукупністю основних імперативних вимог, які пред'являються до змісту правовідносин, що виникають у рамках діяльності уповноважених суб'єктів щодо притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства.

Перейдемо безпосередньо до розгляду принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Принцип верховенства права виходить з положень статті 8 Конституції України [12], згідно з якою Конституція України має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй, норми Конституції України є нормами прямої дії. Таким чином, суб'єкти адміністративного провадження зобов'язані суворо та неухильно дотримуватися норм права і керуватися ними у своїй повсякденній діяльності в рамках наданих повноважень. Порядок здійснення процесуальних дій у рамках провадження суворо регламентований, а компетенція органів (їх посадових осіб), які розглядають справу про адміністративне правопорушення повинна здійснюватися у встановлених правовими нормами межах.

Матеріально-правовий елемент принципу проявляється в наявності обов'язку суб'єкта владних повноважень правильно застосовувати норму права, що регламентує конкретні правовідносини. Процесуально-правовий елемент полягає в обов'язку дотримання нормативно встановленого порядку притягнення до адміністративної відповідальності на всіх стадіях адміністративного провадження. При цьому всі прийняті рішення мають бути законними, обґрунтованими та мотивованими.

Принцип рівності перед законом тісно пов'язаний із принципом верховенства права і також є конституційно закріпленим. Відповідно зі статтею 21 Конституції України, усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах, права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними [12]. Таким чином, незалежно від займаної посади, особа притягається до відповідальності при встановленні факту наявності складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Принцип охорони інтересів особи та держави передбачає необхідність дотримання балансу публічних та приватних інтересів в межах адміністративного провадження. Відповідно до статті 22 Конституції України, права і сво-

боди людини та громадянина гарантуються і не можуть бути скасовані [12]. Реалізація цього принципу в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією виражається в тому, що до безпосереднього накладення адміністративного стягнення необхідно провести відповідні обов'язкові дії, а саме проаналізувати ситуацію, скласти протокол про адміністративне правопорушення, дослідити докази та розглянути справу. Можливість оскарження постанови по справі забезпечує дотримання прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності та її захист від необгрунтованого застосування адміністративного стягнення.

Принцип неупередженості передбачає однаково ставлення до будь-якої особи, яка притягається до відповідальності. Даний принцип має своїм призначенням недопущення суб'єктивізму, упередженості при розгляді конкретного адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Принцип об'єктивності та всебічності знаходить своє відображення в обов'язковому врахуванні всіх обставин справи, а саме: характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Зазначене отримало своє закріплення в ст. 33 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [13]. При цьому рішення у справі має бути засноване лише на встановлених фактах та доказах.

Принцип обгрунтованості означає необхідність ухвалення рішення на основі всіх достовірно встановлених фактів та з урахуванням усіх обставин, що мають значення для вирішення справи. Цей принцип знаходить вираз у правових нормах, які закріплюють обставини, що підлягають з'ясуванню при притягненні до адміністративної відповідальності.

Принцип справедливості передбачає відповідність покарання характеру та ступені небезпечності адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. На дотримання принципу справедливості спрямовано нормативне встановлення переліку та розміру адміністративних стягнень, застосовуваних за порушення вимог антикорупційного законодавства. До таких стягнень відносяться штраф, конфіскація, позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю.

Принцип оперативності полягає в тому, що законодавство встановлює стислі строки здійснення процесуальних дій. Позначений принцип також втілюється в обов'язковості дотримання строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, оскільки притягнення до будь-якого виду юридичної відповідальності пов'язане з встановленням строку з моменту вчинення чи виявлення діяння. Підвищений розмір строків, встановлених для притягнення осіб до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушень пов'язаних з корупцією, порівняно з загальним строком притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, обумовлено складністю їх виявлення через високу латентність, а також необхідністю дотримання поетапної процедури притягнення до відповідальності за їх вчинення.

До спеціальних принципів аналізованого виду процесуальної діяльності, належить принцип невідворотності відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення пов'язаного з корупцією. Цей принцип закріплений у пункті 2 статті 65-1 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до якого: за вчинення пов'язаних з корупцією правопорушень особи притягаються до адміністративної відповідальності у встановленому законом порядку [14]. Вказаний законодавчий акт не встановлює можливості звільнення особи від відповідальності. Однак, аналіз змісту положень нормативних актів дозволяє зробити висновок про те, що принцип невідворотності відповідальності в даний час здебільшого

є декларативним. Вказівка на існування цього принципу у Законі України «Про запобігання корупції» є недостатнім, оскільки цей закон встановлює лише загальні засади запобігання корупції. Порядок реалізації принципу невідворотності відповідальності, як і інших принципів, має встановлюватись спеціальними нормами, що регламентують порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення. Такі норми повинні знайти своє закріплення в КУпАП. Натомість, ст. 22 КУпАП встановлює, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням [13]. Примітка до цієї статті закріплює перелік правопорушень, до яких не застосовується положення даної норми. Вказаний перелік не містить жодного адміністративного правопорушення пов'язаного з корупцією. На нашу думку, такий стан чинного законодавства порушує принцип невідворотності покарання та як наслідок створює можливість корупціонерам уникати відповідальності. Вищевказане дає змогу зробити висновок: ст. 22 КУпАП потребує внесення змін та доповнень.

Ще одним спеціальним принципом досліджуваного адміністративного провадження є принцип необхідності встановлення вини особи правопорушника, який знаходить вираз у обов'язковому доведенні факту винуватості у скоєнні адміністративного правопорушення пов'язаного з корупцією. Притягнення до адміністративної відповідальності (особливо за правопорушення пов'язаного з корупцією) без наявності вини суперечить специфіці даного виду юридичної відповідальності.

Принцип необхідності встановлення вини особи правопорушника має відмінність від конституційно закріпленого принципу презумпції невинуватості. Так, Ст. 62 Конституції України, не покладає обов'язок на людину та громадянина доводити свою невинуватість [12]. Проте особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування зобов'язані представляти відомості про доходи, витрати, майно та зобов'язання майнового характеру. У цьому проявляється невідповідність чинного законодавства принципу презумпції невинуватості, оскільки особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування вважаються першочергово винними, наприклад, за корупційні прояви щодо одержання неправомірної вигоди внаслідок протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей, доки не доведуть, що їх доходи та майно отримано законно.

Чинне законодавство не закріплює чіткого механізму встановлення ступеня вини при притягненні до адміністративної відповідальності. Однак, якщо не встановлювати провини особи, то нелогічно використовувати термін «адміністративне правопорушення», оскільки адміністративним правопорушенням відповідно до ст. 9 КУпАП визнається винне діяння [13]. У нормах КУпАП, які регламентують провадження у справах про адміністративні правопорушення, відсутні правила доведення винності особи, яка притягається до відповідальності.

Крім того, встановлення різних видів (штраф, конфіскація, позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю) та розмірів адміністративних стягнень за правопорушення, пов'язані з корупцією свідчить про те, що при виборі конкретного стягнення посадова особа повинна встановити ступінь вини особи правопорушника.

Слід враховувати, що правопорушення пов'язане з корупцією є різновидом адміністративного правопорушення, склад якого включає суб'єктивну сторону та відповідно вину особи правопорушника.

Таким чином, вважаємо обгрунтованою позицію, відповідно до якої існує необхідність обов'язкового встанов-

лення вини особи при розгляді справи про правопорушення пов'язаного з корупцією.

На основі аналізу загальних принципів адміністративного процесу та принципів провадження в справах про адміністративні правопорушення сформовано та виділено спеціальні принципи провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а саме: принцип невідворотності відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією; принцип необхідності встановлення вини особи правопорушника. Аналіз змісту положень законодавчих актів дозволив зробити висновок про те, що прин-

цип невідворотності відповідальності в даний час по більшій частині є декларативним. У зв'язку з цим, є необхідність внесення змін до законодавчої бази, що регламентує провадження в справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за допомогою встановлення обов'язковості застосування стягнень. Крім того, обґрунтовано необхідність внесення змін до чинного законодавства, спрямованих на закріплення необхідності обов'язкового встановлення ступеня вини осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування під час розгляду справи про правопорушення пов'язане з корупцією.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. Т. 1. Загальна частина. Київ : Юрид. думка, 2007. 592 с.
2. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), І.М. Балакарева, І.В. Бойко та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2021. 392 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галушко, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. – Вид. 2-ге. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
4. Битяк Ю.П., Лученко Д.В. Еволюція адміністративного права за роки незалежності України / підрозділ у колективній монографії «Правова наука України: сучасний стан, виклики та перспективи розвитку» / редкол.: О.В. Петришин, Н.С. Кузнєцова та ін. Нац. акад. прав. наук України. – Харків: Право, 2021. – 660 с. С. 323–341.
5. Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні : зб. наук. пр. / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. – Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 199 с.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 3 т. Т. 2. / уклад. : В.В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ : Аконт, 2000. 926 с.
7. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. – Київ : МАУП, 2004. 432 с.
8. Кравченко В. В. Конституційне право України : навчальний посібник. – Київ : Атіка, 2004. 512 с.
9. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави : навчальний посібник. – Вид. 9-те. – Львів : Край, 2007. 191 с.
10. Ліпкан А. В. Теорія управління в органах внутрішніх справ : навчальний посібник. Київ : КНТ 2007. 884 с.
11. Ярмиш О. Н., Сergyogin В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник. – Харків : Національний ун-т внутр. справ 2002. 653 с.
12. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1984. № 51. Ст. 1122.
14. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.