

**ДО ПИТАННЯ ПРАВОМІРНОСТІ СКЛАДАННЯ ОРГАНАМИ
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ПРОТОКОЛУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНЕ
ПРАВОПОРУШЕННЯ ЗА НЕДОТРИМАННЯ ВИМОГ ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ БЕЗ ОТРИМАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ВІД НАЦІОНАЛЬНОГО
АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

**TO THE QUESTION OF LEGITIMACY OF WORKING OUT THE RECORD
OF ADMINISTRATIVE INFRINGEMENT BY THE NATIONAL POLICE AGENCY
FOR THE DISREGARD OF FINANCIAL CONTROL DEMANDS
WITHOUT RECEIVING INFORMATION FROM NATIONAL AGENCY
FOR THE PREVENTION OF CORRUPTION**

Гулак О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів та природокористування України*

Сіра А.В.,

*аспірант кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів та природокористування України*

Досліджується питання правомірності складання органами Національної поліції протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, за несвоєчасне подання або неподання е-декларації, повідомлення про зміни в майновому стані. Визначається орган, уповноважений установлювати факт порушення вимог фінансового контролю. Розкривається порядок збирання доказів.

Ключові слова: корупційне правопорушення, протокол про адміністративне правопорушення, е-декларації, повідомлення про зміни в майновому стані, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Исследуется вопрос правомерности составления органами Национальной полиции протокола об административном правонарушении, связанного с коррупцией за несвоевременное представление или непредставление электронной декларации, сообщения об изменениях в имущественном состоянии. Определяется орган, уполномочен устанавливать факт нарушения требований финансового контроля. Раскрывается порядок собрание доказательств.

Ключевые слова: коррупционное правонарушение, протокол об административном правонарушении, е-декларации, сообщения об изменениях в имущественном состоянии, Национальное агентство по предупреждению коррупции.

The issue of the legality of the drafting by the bodies of the National Police of an administrative offense report related to corruption, for late submission or failure to submit an e-declaration, notification of changes in property status is being explored. A body authorized to establish a violation of the requirements of financial control is determined. The procedure for gathering evidence is revealed.

Key words: corruption infringement, the record of administrative infringement, e-declarations, reports about changes in the property state, National Agency on Corruption Prevention.

Постановка проблематики. Сьогодні в судах України є розповсюдженими справи, пов'язані з притягненням осіб до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Одним із найпоширеніших адміністративних корупційних правопорушень є порушення вимог фінансового контролю, відповідальність за яке передбачена статтею 172-6 КУпАП [1].

Згідно зі статтею 221 КУпАП, повноваження розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені за порушення вимог фінансового контролю, належать до компетенції суддів районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів [1].

У більшості випадків розгляд указаних адміністративних справ цієї категорії здійснюється на підставі матеріалів адміністративної справи, які над-

ходять до суду переважно від органів Національної поліції. У таких випадках підставою для формування адміністративної справи, пов'язаної з корупцією, є протокол про адміністративне правопорушення, який складається оперуповноваженим управління захисту економіки в обласних ДЗЕ Національної поліції України.

Указане свідчить про те, що саме працівники органів Національної поліції України, встановлюють та перевіряють факт учинення відповідною особою правопорушення, пов'язаного з корупцією, відповідальність за яке передбачена статтею 172-6 КУпАП [1].

Розглядаючи вказані адміністративні справи, суди часто залишають поза увагою та не досліджують і не встановлюють того факту, чи відноситься взагалі до компетенції органів Національної поліції України повноваження, пов'язані з контролем та перевіркою

декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Тобто те, чи уповноважені органи Національної поліції самостійно виявляти та фіксувати факти вчинення корупційного правопорушення, що проявляється у складанні протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язаного з корупцією, відібранні пояснень у винної особи тощо.

Стан опрацювання. Правомірність складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією саме органами Національної поліції України без надходження відповідної інформації від НАЗК, дотепер у розрізі науки адміністративного права не досліджувалося. Проте досить значна когорта науковців у цілому розкриває проблематику як матеріальної, так і процесуальної частини досліджуваних нами видів адміністративних правопорушень, серед яких О.М. Коропатов, А.В. Гайдук, С.Т. Гончарук, Е.Ф. Демський, М.В. Завальний, Т.В. Хабарова та багато інших.

Розкриваючи суть указанного питання, необхідно дослідити порядок зібрання доказів щодо встановлення факту вчинення особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порушення вимог фінансового контролю, відповідальність за яке передбачена статтею 172-6 КУпАП [1].

Сьогодні проведено значну кількість наукових досліджень, де розкривається проблематика процедурних питань у справах, пов'язаних із корупцією.

Так, О.М. Коропатов визначає провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність державних органів та їх посадових осіб, спрямовану на розгляд справ про адміністративні корупційні правопорушення [2, с. 223].

Розглядаючи питання діяльності учасників провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, А.В. Гайдук зазначає, що вона розвивається в часі як послідовну низку пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації прав та взаємних обов'язків. Увесь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, які прийнято називати стадіями провадження [3, с. 146].

С.Т. Гончарук веде мову про існування трьох узагальнюючих стадій: початкової, яка містить підготовку та забезпечення умов прийняття певного управлінського рішення; основної, в процесі якої приймається таке рішення та забезпечується його виконання; заключної, яка охоплює етап виконання та контролю за правильністю його виконання і відповідністю результатів [4, с. 146]. На противагу їй Е.Ф. Демський адміністративне провадження поділяє на п'ять стадій: відкриття справи; розгляд справи; винесення постанови у справі; перегляд постанови у справі; виконання постанови у справі [5, с. 449].

Доцільно погодитись із думкою Т.В. Хабарової [6, с. 165], яка говорить про те, що сьогодні немає єдності у визначенні кількості та змісту стадій провадження у справах про адміністративні правопо-

рушення, тому і в справах про правопорушення, пов'язані з корупцією. Ідеться про виділення таких окремих самостійних стадій, як виявлення факту корупції та його адміністративне розслідування, які інколи зводять лише до складання протоколу [7, с. 160]. Однак за такого вирішення питання вся процедура розслідування опиняється за межами провадження.

М.В. Завальний зазначає, що початок провадження у справі пов'язується з отриманням інформації про правопорушення, пов'язане з корупцією чи виявленням ознак, що вказують на можливість учинення правопорушення. Для правопорушення виділення цієї стадії є більш ніж доречним, оскільки зазначена категорія правопорушень характеризується особливою латентністю через зацікавленість сторін корупційних взаємовідносин у нерозголошенні інформації та обізнаності посадових осіб щодо приховування корупційних діянь [7, с. 161].

Уважаємо, що однією з основних та вагомих стадій провадження у справах про правопорушення, пов'язані з корупцією, є стадія виявлення факту корупційного діяння та перевірки інформації про факт учинення правопорушення, пов'язаного з корупцією та дослідження обставин учинення корупційного діяння, складення за його результатом адміністративного протоколу та направлення протоколу та інших матеріалів до суду.

Стадія виявлення факту корупційного діяння та перевірки інформації про факт вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, полягає у виконанні посадовими особами обов'язку повідомлення про вчинення корупційного діяння іншою посадовою особою, а також у реалізації фізичними, юридичними особами та громадськими об'єднаннями права на участь у здійсненні антикорупційної політики країни шляхом повідомлення саме уповноваженого державою протидіяти корупції суб'єкта про корупційну поведінку владних суб'єктів.

Стадія адміністративного розслідування – комплекс процесуальних дій, спрямованих на встановлення обставин проступку, фіксування і кваліфікацію.

На думку більшості вчених, зокрема М.Ю. Бездольного, порушення справи про адміністративне правопорушення розпочинається зі складення протоколу про порушення, оскільки протокол є єдиною підставою для відкриття провадження по справі [8, с. 11].

Підставою для складення протоколу є відомості, які свідчать про наявність у діяннях особи ознак характерних правопорушенням, пов'язаним із корупцією [9, с. 152]. Протокол є процесуальним документом, який офіційно засвідчує факт неправомірних дій (бездіяльності), за які передбачена адміністративна відповідальність, та основним джерелом доказів, а тому він має бути оформлений належним чином, містити всі дані, необхідні для своєчасного та об'єктивного вирішення питання про наявність або відсутність у діянні особи складу адміністративного проступку [8, с. 3].

На вказаній стадії необхідно враховувати те, чи має той чи інший орган, що склав протокол про адміністративне правопорушення, повноваження самостійно виявляти факт корупційного правопорушення, як це відбувається.

Метою статті є дослідження правомірності виявлення та встановлення працівниками органів Національної поліції факту корупційного правопорушення та складення протоколу про адміністративне правопорушення.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до вимог ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність [10].

Більш детально ми розглянемо саме корупційне правопорушення, пов'язане з порушення вимог фінансового контролю.

Так, правопорушення, пов'язане з порушенням фінансового контролю, передбачає декілька видів адміністративних правопорушень. Найпоширенішими є такі: несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 172-6) та неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни у майновому стані (ч. 2 ст. 172-6) [1].

Норма статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає, що особи, зазначені у пункті 1, підпунктах «а» і «в» пункту 2, пункті 5 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається НАЗК [10].

Відповідно до вимог ч. 2 ст. 52 цього ж Закону, у разі суттєвої зміни у майновому стані суб'єкта декларування, а саме отримання ним доходу, придбання майна на суму, яка перевищує 50 розмірів прожиткового мінімуму, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року, зазначений суб'єкт у десятиденний строк із моменту отримання доходу або придбання майна зобов'язаний письмово повідомити про це НАЗК. Зазначена інформація вноситься до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та оприлюднюється на офіційному веб-сайті НАЗК [10].

Притягнення винних осіб за вчинення вищевказаного правопорушення здійснюється на підставі постанови суду, яка приймається за результатами розгляду адміністративної справи за нормами КУпАП. [1].

Водночас положеннями ст. 252 КУпАП України визначено, що орган (посадова особа) приймає рішення на підставі досліджених доказів, оцінюючи їх за своїм внутрішнім переконанням, яке ґрунту-

ється на повному, всебічному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в сукупності, керуючись законом. Відповідно до ст. 251 КУпАП України, доказами в справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність цієї особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення та іншими доказами [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону України «Про запобігання корупції», НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Згідно з п. 8 ч. 1 ст. 11 зазначеного Закону, до повноважень НАЗК належить здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до ч. 2 ст. 49 Закону України «Про запобігання корупції», державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, а також юридичні особи публічного права зобов'язані перевіряти факт подання суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали або входять чи входили до складу утвореної в органі конкурсної комісії, до складу Громадської ради доброчесності, відповідних громадських рад, рад громадського контролю, утворених при державних органах), відповідно до цього Закону декларацій та повідомляти НАЗК про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій у визначеному ним порядку [10].

На підставі рішення НАЗК від 14 серпня 2016 року № 1 «Про початок діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції» [11] розпочало свою діяльність Національне агентство, до повноважень якого (згідно з п. 8 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції») належить здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [10].

Рішенням НАЗК «Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» № 56 від 10.02.2017 р. визначається механізм проведення НАЗК контролю та повної перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [12].

Контроль щодо декларацій НАЗК здійснює відповідно до п. 5 розд. 1 зазначеного Порядку через працівників структурного підрозділу його апарату, діяльність яких пов'язана зі здійсненням такої функції, та автоматично засобами програмного забезпечення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до п.2 розділу 2 Порядку, НАЗК здійснює контроль щодо своєчасності подання декларацій на підставі:

1) повідомлень, що надходять від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також юридичних осіб публічного права, які у встановленому НАЗК порядку відповідно до статті 49 Закону перевіряють факт подання декларацій суб'єктами декларування, які в них працюють (працювали);

2) інформації, що надходить до НАЗК від осіб, які надають допомогу щодо запобігання і протидії корупції (викривачів), стосовно можливого факту неподання або несвоечасного подання декларації суб'єктом декларування;

3) інформації, що оприлюднюється у засобах масової інформації, у мережі Інтернет та вказує на можливий факт неподання або несвоечасного подання декларації суб'єктом декларування;

4) самостійного виявлення НАЗК факту неподання або несвоечасного подання декларації суб'єктом декларування відповідно до даних Реєстру;

5) інформації, що надходить до НАЗК від правоохоронних органів;

6) інформації, що надходить до НАЗК від громадських об'єднань, їх членів або уповноважених представників [12].

Отже, правоохоронні органи, зокрема органи Національної поліції, мають право у разі отримання інформації про вчинення корупційного правопорушення або самостійного виявлення корупційного правопорушення, звернутися із відповідною інформацією до НАЗК.

Пункт 4 розділу 2 Порядку, передбачає, що у разі встановлення факту неподання декларації суб'єктом декларування відповідно до вимог Закону «Про запобігання корупції», НАЗК письмово повідомляє про це суб'єкта декларування, керівника державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного права, вищому органу управління відповідного громадського об'єднання, іншого непідприємницького товариства, в якому працює (здійснює діяльність) суб'єкт декларування, та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у визначеному НАЗК порядку [12].

Крім того, відповідно до п. 5 розділу 2 Порядку, якщо за результатами контролю встановлено, що суб'єкт декларування несвоечасно подав декларацію, НАЗК направляє такому суб'єкту лист із проханням надати пояснення щодо причин несвоечасного подання декларації. За наявності ознак адміністративного правопорушення уповноважена

особа НАЗК складає протокол про адміністративне правопорушення у встановленому законодавством порядку, який за рішенням НАЗК направляється до суду [12].

Відповідно до п. 12, 12-1, ч.1 ст. 12 Закону «Про запобігання корупції», НАЗК наділено правом ініціювати проведення службового розслідування, вжиття заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, надсилати до інших спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції матеріали, що свідчать про факти таких порушень, а також складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Таким чином, зважаючи на наведене, здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема щодо достовірності й повноти відомостей, зазначених суб'єктом декларування у декларації, належить до виключної компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції.

Крім того, з урахуванням поняття «суб'єкт декларування», зазначеним у частині 2 статті 52 проаналізованого закону, вказаний Порядок визначає суб'єктів, що наділені правом перевірки змін у майновому стані суб'єктів декларування, а також порядок перевірки та дій у разі встановлення факту неподання або несвоечасного подання відповідних змін суб'єктом декларування [10].

З аналізу вищенаведених нормативних актів убачається, що НАЗК є також єдиним суб'єктом, що наділений правом перевірки подання суб'єктами декларування і повідомлень щодо змін у майновому стані.

Відповідно до Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України (далі – ДЗЕ НП), затвердженого наказом Національної поліції України № 81 від 07.11.2015 р. (Розділ IV), Департамент захисту економіки Національної поліції України уповноважений складати адміністративні протоколи про виявлені факти порушення антикорупційного законодавства та направляти їх до судових органів у встановленому законодавством порядку [13].

Однак зазначеним Положенням та іншими нормативними актами України Департамент захисту економіки Національної поліції України не наділений повноваженнями щодо проведення перевірок, направлених на виявлення фактів порушення антикорупційного законодавства.

Висновки. Отже, Департамент захисту економіки Національної поліції України не належить до суб'єктів, які наділені правом перевірки як декларацій, так і повідомлень про суттєві зміни у майновому стані суб'єктів декларування. Такими повноваженнями наділені лише працівники структурного

підрозділу апарату НАЗК, діяльність яких пов'язана зі здійсненням такої функції. Така позиція відображена і в постанові Верховного Суду від 11 квітня 2018 року (справа № 814/886/18) [14].

Посадовці ДЗЕ НП України (відповідно до п.4 розділу II Порядку) можуть лише у разі встановлення факту неподання декларації або неповідомлення про суттєві зміни у майновому стані суб'єктом декларування після отримання письмового повідомлення із НАЗК (як спеціального уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції та на підставі отриманих матеріалів скласти протокол про адміністративне правопорушення) [13].

Водночас усі обов'язкові дії з проведення перевірки, зокрема після встановлення того, що суб'єкт

декларування несвоєчасно подав декларацію чи не повідомив про суттєві зміни в майновому стані, уповноважені здійснювати лише працівники НАЗК. А органи ДЗЕ НП України наділені повноваженнями лише на складання протоколів за ст.172-6 КУпАП на підставі документів отриманих від НАЗК. А складений органами ДЗЕ НП України протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, без отримання від НАЗК інформації про корупційне правопорушення, передбачене ст. 172-6 КУпАП, не відповідає вимогам закону та не може бути покладений в основу судового рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. / Верховна Рада України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10 (дата звернення: 19.09.2018).
2. Мельник М.І. Протидія корупції: поняття, мета, напрями. Право України. 2002. № 4. С. 22–26.
3. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 Київ, 2006. 194 с.
4. Гончарук С.Т. Адміністративне право України. Київ, 2000. 108 с.
5. Демський Е.Ф. Адміністративно-процесуальне право України. Київ, 2008. 496 с.
6. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017, 216 с.
7. Завальний М.В. Порухення справи про адміністративне правопорушення та її розслідування. Університетські наукові записки. 2009. № 4. С. 160–165.
8. Бездольний М.Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2009. 197 с.
9. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 202 с.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700 / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18 (дата звернення: 19.09.2018).
11. Про початок діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 липня 2016 р. № 1 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: nazk.gov.ua/sites/default/files/no_1_rishennya_14.08.2016_pro_pochatok_roboty_nazk_0.pdf (дата звернення: 19.08.2018).
12. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національне агентство з питань запобігання корупції від 10 лютого 2017 р. № 56 / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17 (дата звернення: 09.09.2018).
13. Про затвердження положення про Департамент захисту економіки: Наказ Національної поліції України від 7 листопада 2015 р. № 81 / Національна поліція України. URL: tranzit.ltd.ua/nakaz / (дата звернення: 09.09.2018).
14. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду України від 11 квітня 2018 р. по справі № 814/886/17 / Верховний Суд України. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/73355978 (дата звернення: 05.09.2018).