

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

3.2.2. Більшість осіб, винних у вчиненні правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також правопорушень у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності, уникають адміністративної відповідальності та/або стягнення, використовуючи системні недоліки існуючої процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності та недосконалість судової системи

1. Положення ст. 256 КУпАП України розраховані на випадки **складення протоколів** про адміністративні правопорушення, які виявлені безпосередньо під час або одразу після вчинення цих правопорушень. Утім, наразі певна частина адміністративних правопорушень виявляється не в момент їх вчинення, а впродовж певного часу після цього, зокрема за результатами проведення документальних та інших перевірок, розгляду повідомлень про їх вчинення тощо.

З урахуванням того, що певна частина протоколів складається не в присутності особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, а також не безпосередньо після його вчинення, положення ст. 256 КУпАП України потребують удосконалення у напрямі запровадження більш гнучкої та варіативної процедури складення, підписання та надання (надсилання) копії протоколу про адміністративне правопорушення.

На сьогодні існує практика **повернення судами протоколів** про адміністративні правопорушення для їх доопрацювання особам, які їх склали¹. Водночас слід зауважити, що КУпАП України не містить вичерпного переліку підстав, порядку такого повернення, строків та порядку доопрацювання протоколів тощо. Неврегульованість вказаних питань може використовуватися як спосіб затягування розгляду справ будь-яких категорій з метою уникнення юридичної відповідальності.

Вказані обставини зумовлюють необхідність доповнення КУпАП України нормою, яка врегулює питання повернення протоколу про адміністративне правопорушення для доопрацювання (належного оформлення).

Складення протоколу та збирання інших доказів у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, характеризуються високим ступенем складності та вимагають значних затрат часу. Зазначене, а також свідоме затягування строків розгляду справи особою, щодо якої складено відповідний протокол, може використовуватися як спосіб уникнення адміністративної відповідальності, що істотно знижує її превентивний ефект. Так, до основних причин закриття справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, належить **закінчення строків накладення адміністративного стягнення** (у 2018 році – 41%, у 2019 році – 51%, у 2020 році – 43%, у 2021 році – 31%)².

Зазначена проблема може бути вирішена шляхом виключення норми про обмеження строків накладення стягнення за відповідні правопорушення шістьма місяцями з моменту їх виявлення (ч. 4 ст. 38 КУпАП України), а також відповідного доповнення норми про зупинення строків розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (ч. 4 ст. 277 КУпАП України).

¹ Наприклад, частка повернутих справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, становила 13% у 2018 році, 10% у 2019 році, 6% у 2020 році та 6% у 2021 році.

² Значно більший відсоток закриття справ за вказаною підставою зафіксовано щодо правопорушень, передбачених ст.ст. 212-15, 212-21 КУпАП України: у 2018 році – 69,3%, у 2019 році – 61,7%, у 2020 році – 66,2%, у 2021 році – 39%.

У 2019 – 2021 роках частка справ про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією, які **закриваються через малозначність**, становила: у 2019 році – 14%, у 2020 році – 21%, у 2021 році – 32%. Частка справ, які закриваються *через малозначність*, від всіх розглянутих у 2021 році становить **9%**. Водночас, за загальновизнаною в юриспруденції думкою, більшість таких правопорушень «апріорі» не можуть бути малозначними.

Зазначене зумовлює необхідність виключення правопорушень, пов’язаних з корупцією, з числа тих, за які особа може бути звільнена від адміністративної відповідальності за малозначністю³.

Із описаною вище проблемою тісно пов’язана інша, яка стосується процедури **закриття адміністративних справ на підставі закінчення строків накладення адміністративного стягнення**. Так, за даними судової статистики за 2020 рік⁴, частка осіб, щодо яких справу було закрито за цією підставою, становить 16,8%, що в абсолютному обчисленні становить 121 665 осіб. Правовим підґрунтям закриття справ за цією підставою є п. 7 ст. 247 КУпАП України, яким передбачено, що провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю в разі закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 цього Кодексу. Відповідно до ч. 2 ст. 284 КУпАП України у такому випадку виноситься постанова про закриття справи.

При цьому в судовій практиці наявні випадки, коли суди, приймаючи рішення про закриття справи за вказаною підставою, під час її розгляду не з’ясовують, чи мав місце факт учинення адміністративного правопорушення, чи винна ця особа в його вчиненні, чи підлягає вона адміністративній відповідальності, як це передбачено ст. 280 КУпАП України. Така ситуація склалася через те, що суди використовують підхід, за якого, закриваючи справу за вказаною підставою, її розгляд по суті фактично не відбувається.

Наведена ситуація має низку негативних наслідків, серед яких одним із найважливіших є той, що таке рішення суду не дає змоги однозначно тлумачити наявність або відсутність події правопорушення, складу правопорушення у діянні особи. У свою чергу, така неоднозначність породжує невизначеність щодо подальшої долі юридичної оцінки відповідного факту у рамках іншого виду судочинства, наприклад цивільного чи господарського.

На зазначеній проблемі неодноразово акцентував увагу Верховний Суд⁵. Зокрема, Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у рішенні у справі № 927/623/18 зазначив, що **закриття провадження** у справі про адміністративне правопорушення **з підстав закінчення строків**, передбачених ст. 38 КУпАП України,

³ Враховуючи спорідненість між так званими «класичними» адміністративними правопорушеннями, пов’язаними з корупцією (ст.ст. 172-4–172-9 КУпАП України) та адміністративними правопорушеннями, які стосуються фінансування та фінансової звітності політичних партій (ст. ст. 212-15, 212-21 КУпАП України), на думку Національного агентства, доцільним є поширення на останні передбачених законопроектом змін щодо процедури притягнення до адміністративної відповідальності.

⁴ Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення (Зведений за 2020 рік). Форма № 1-п. // Судова влада України. – Режим доступу: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2020.

⁵ Див, зокрема: постанова від 20 лютого 2020 року, Велика Палата Верховного Суду, справа № 11-949cap19 за позовом судді про оскарження рішення ВРП. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90021623>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Третьої судової палати Касаційного цивільного суду від 29 квітня 2020 року у справі № 686/4557/18 (провадження № 61-39516св18). – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89034528>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 19 березня 2020 року у справі № 910/3864/19. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88430618>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 04 березня 2020 року у справі № 641/2795/16-ц (провадження № 61-20728 св 19). – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/88168586>; постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 16 квітня 2019 року у справі № 927/623/18. – Режим доступу : <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/81266272>; постанова у складі колегії суддів Касаційного господарського суду Верховного Суду від 07 лютого 2018 року у справі № 910/18319/16. – Режим доступу : <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72072698>.

можливе лише за умови встановлення факту вчинення особою протиправної дії чи бездіяльності, що підпадають під визначені законом ознаки адміністративного правопорушення⁶.

Враховуючи наведену позицію Верховного Суду, з метою забезпечення однозначного тлумачення норм КУпАП України та єдності правозастосування доцільно внести відповідні зміни до ст.ст. 247, 283 КУпАП України.

Особливий статус осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, перелік яких зазначений у примітці до ст. 51-3 Закону України «Про запобігання корупції», або посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, а також суб'єктний склад справ про так звану «політичну корупцію» (ст.ст. 212-15, 212-21 КУпАП України зумовлює ризики здійснення політичного та адміністративного тиску на суддів місцевих загальних судів.

Аналогічна проблема стосується й осіб, які за посадами, що вони займають, належать до кадрового складу розвідувальних органів України та/або займають посади, перебування на яких пов'язане з державною таємницею у зв'язку з безпосереднім здійсненням такими особами оперативно-розшукової, контррозвідувальної, розвідувальної діяльності, а також осіб, які претендують на зайняття таких посад, та осіб, які припинили таку діяльність.

З огляду на зазначені обставини, а також враховуючи наявні гарантії незалежності та спеціалізацію **Вищого антикорупційного суду**, існує потреба у наділенні його повноваженнями з розгляду справ про адміністративні правопорушення вказаних категорій.

Це зумовлює необхідність унесення відповідних змін до КУпАП України (доповнення новою ст. 219-1, технічні зміни до ст.ст. 213, 221, 246, 257, 276) та Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».

Згідно зі ст. 129 Конституції України до основних засад судочинства належать змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості. Водночас на сьогодні однією із системних проблем чинного КУпАП України є відсутність у ньому положень, які б регулювали **право особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, брати участь у розгляді справи**.

Відповідно, вказана особа позбавлена можливості доводити перед судом переконливість зібраних нею доказів, а участь прокурора є обов'язковою лише при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст.ст. 172-4 – 172-9, 172-9-2 цього Кодексу.

При цьому в разі необхідності отримати від особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, додаткові пояснення суд може її викликати лише як свідка, що призводить до змішування процесуальних статусів, коли одна і та сама особа в одному провадженні має два різних статуси.

Додатково слід зазначити, що відсутність законодавчого закріплення права такої особи оскаржувати постанову судді у відповідній справі істотно послаблює дієвість принципу забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за адміністративні правопорушення, у тому числі пов'язані з корупцією, та знижує потенційний стримувальний ефект такої відповідальності для всіх суб'єктів правовідносин.

Зазначені обставини зумовлюють необхідність доповнення КУпАП України нормою, що визначатиме права особи, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, як учасника провадження у справі, а також унесення змін до деяких статей цього Кодексу у зв'язку із наділенням цієї особи правом **апеляційного оскарження** постанови у справі.

З метою вирішення зазначених вище проблем у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* запропоновано систему заходів, спрямованих на розробку та забезпечення ухвалення закону про внесення змін до КУпАП України, якими буде вдосконалено процедуру притягнення осіб до відповідальності за пов'язані з корупцією

⁶ Режим доступу : <https://cutt.ly/umzTGFz>.

правопорушення (ст.ст. 172-4 – 172-9), а також за правопорушення у сфері фінансування політичних партій та подання ними фінансової звітності (ст.ст. 212-15, 212-21), шляхом:

- спрощення порядку виклику та вручення протоколів про такі правопорушення;
- встановлення вичерпного переліку істотних порушень при складенні протоколу, які зумовлюють направлення протоколу для доопрацювання;
- встановлення, що справи за протоколами, складеними НАЗК, розглядає Вищий антикорупційний суд;
- надання НАЗК статусу учасника процесу у справах за складеними ним протоколами;
- надання НАЗК права апеляційного оскарження рішень судів, прийнятих у справах за складеними ним протоколами, а прокурору – у справах за ст.ст. 172-4 – 172-9 КУпАП України;
- встановлення загального правила про те, що особа не може бути звільненою від адміністративної відповідальності за такі правопорушення у зв'язку з малозначністю, із визначенням вичерпного переліку винятків з правила;
- скасування прив'язки строків накладення стягнень за вчинення таких правопорушень до дня їх виявлення, а також встановлення правила, згідно з яким перебіг таких строків зупиняється у разі, якщо особа умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися;
- встановлення, що провадження у справі про адміністративне правопорушення може бути закрито на підставі ст. 38 КУпАП України лише за умови доведеності винуватості особи у вчиненні відповідного адміністративного правопорушення, про що обов'язково має бути зазначено у резолютивній частині постанови про закриття справи;
- удосконалення порядку застосування заходів примусу до осіб, які без поважних причин ухиляються від явки до суду.

2. У судах України відсутня централізована система електронного процесуального діловодства. У зв'язку з цим в судовій системі України наявні значні корупційні ризики, обумовлені використанням адміністративного впливу, а також у сфері обліку та контролю за виконанням постанов про притягнення до відповідальності осіб за вчинення адміністративних правопорушень та інших виконавчих документів.

Законом України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» було визначено необхідність функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС), до складу якої входять, зокрема, зазначена **система діловодства та Єдиний державний реєстр виконавчих документів**. Створення та забезпечення функціонування таких складових Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи могли б забезпечити, серед іншого, й суттєве зменшення зазначених вище корупційних ризиків.

Конституцією України визначено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів, проте належне фінансування для функціонування діяльності суддів не забезпечується. Так, починаючи з 2020 року, коштів на побудову ЄСІТС, зокрема на розробку та впровадження електронної системи процесуального діловодства суду та Єдиного державного реєстру виконавчих документів, взагалі не виділялося. Відтермінування впровадження цих підсистем ЄСІТС не дає можливості усунути зазначені корупційні ризики та запровадити в Україні систему електронного провадження у справах про адміністративні правопорушення.

З огляду на зазначене у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки запропоновано* вжиття заходів, спрямованих на створення та впровадження: а) системи електронного процесуального діловодства; б) системи Єдиного державного реєстру виконавчих документів.