

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ
У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ,
ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ, В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ:
АНАЛІЗ ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ**

**LEGAL REGULATION AND APPLICATION OF RESTRICTIONS IN THE SPHERE
OF PREVENTING ADMINISTRATIVE OFFENSES RELATED TO CORRUPTION
UNDER MARTIAL LAW: AN ANALYSIS OF PROBLEMATIC ASPECTS**

У статті увагу присвячено проблемам правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією в умовах воєнного стану і шляхам їх вирішення. Наголошено на доцільності врахування широкого спектра різних факторів, зокрема: безпосередній зв'язок із антикорупційною політикою держави, діяльністю правоохоронних та судових органів, притягненням до адміністративної відповідальності, введенням правовим режимом воєнного стану, євроінтеграційними прагненнями України. Це зумовило необхідність концентрації уваги на проблемних аспектах, які можуть мати місце у межах правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією в умовах воєнного стану в Україні.

Запропоновано проблеми правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією в умовах воєнного стану умовно поділити на групи: 1) проблеми організаційного характеру; 2) проблеми нормативно-правового характеру; 3) проблеми процесуального характеру. Охарактеризовано зміст і сутність зазначених проблем, запропоновані шляхи для їх вирішення.

Доведено, що проведення реформ в межах антикорупційного спрямування, щодо діяльності правоохоронних органів та судової системи, тим паче в умовах правового режиму воєнного стану, має стати істотним кроком вперед у подоланні негативних наслідків корупційних проявів, а також в євроінтеграційних процесах. Відзначено як низку позитивних зрушень у системі антикорупційного спрямування, так і наявність певного переліку проблем, які можуть «гальмувати» цей процес. Основою вирішення проблем правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією в умовах воєнного стану має бути системний та комплексний підхід, що включатиме низку заходів законодавчого, практичного та правозастосовного характеру.

Ключові слова: адміністративно-правовий режим, воєнний стан, запобігання корупції, корупція, обмеження, правовий режим, правопорушення.

The article focuses on the problems of legal regulation and application of restrictions in the field of prevention of administrative offenses related to corruption under martial law and ways to resolve them. It emphasizes the expediency of taking into account a wide range of different factors, in particular: a direct connection with the state's anti-corruption policy, the activities of law enforcement and judicial bodies, administrative liability, the legal regime of martial law, and Ukraine's European integration aspirations.

This necessitated the need to focus on problematic aspects that may occur within the framework of legal regulation and application of restrictions in the field of prevention of administrative offenses related to corruption under martial law in Ukraine.

It is proposed to conditionally divide the problems of legal regulation and application of restrictions in the field of prevention of administrative offenses related to corruption under martial law into groups: 1) problems of an organizational nature; 2) problems of a regulatory and legal nature; 3) procedural problems. The content and essence of these problems are characterized, and ways to solve them are proposed.

It is proved that the implementation of reforms within the anti-corruption direction, regarding the activities of law enforcement agencies and the judicial system, especially in the conditions of the legal regime of martial law, should be a significant step forward in overcoming the negative consequences of corruption manifestations, as well as in European integration processes. Both a number of positive developments in the system of the anti-corruption direction are noted, as well as the presence of a certain list of problems that can “slow down” this process. The basis for solving problems of legal regulation and the application of restrictions in the field of preventing administrative offenses related to corruption in the conditions of martial law should be a systematic and comprehensive approach, which will include a number of measures of a legislative, practical and law enforcement nature.

Key words: *administrative and legal regime, martial law, prevention of corruption, corruption, restrictions, legal regime, offenses.*

Одним із основних викликів для правової системи України є те, що воєнний стан передбачає тимчасові зміни у законодавстві, що можуть стосуватися як обмеження прав і свобод громадян, так і змін у діяльності органів державної влади. У таких умовах важливо зберегти баланс між забезпеченням національної безпеки та недопущенням зловживань владою, зокрема корупційних. Водночас в умовах воєнного стану заходи, спрямовані на протидію корупції, зазнають певних обмежень через обставини, які диктують потреби оборони, економічної мобілізації та координації між різними органами влади.

Комплексність і складність заходів запобігання корупції вимагає врахування широкого спектра різних факторів (зокрема безпосередній зв'язок із антикорупційною політикою держави, діяльністю правоохоронних та судових органів, притягненням до адміністративної відповідальності, введенням правовим режимом воєнного стану, євроінтеграційними прагненнями України), зумовлює необхідність концентрації уваги на проблемних аспектах, які можуть мати місце у межах правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, в умовах воєнного стану в Україні. Виявлення та аналіз таких проблем має супроводжуватись чіткими пропозиціями щодо удосконалення відповідного напрямку правового регулювання і шляхів можливого вирішення виявлених проблем. Важливо, щоб усі пропозиції були реалізовані в рамках системного підходу для забезпечення їх ефективності.

У Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки йдеться про те, що на сьогоднішні правові норми, що визначають антикорупційні заборони та обмеження, пройшли необхідну апробацію, результати якої свідчать про їх недостатню ефективність, яка частково пояснюється відсутністю практичного досвіду конструювання відповідних обмежень в Україні, а також внесенням після набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» несистемних змін до норм, що регламентують такі антикорупційні обмеження. Несистемні зміни можуть створити правову невизначеність, що ускладнить практичну діяльність державних органів щодо виконання законодавчих норм, адже призведе до плутанини у їх застосуванні та реалізації, що, у свою чергу, може знизити ефективність їх роботи з питань запобігання корупції. Тому слід зосередити увагу на відповідних проблемних аспектах.

Проблеми правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, в умовах воєнного стану можна умовно поділити на групи:

1) *проблеми організаційного характеру*, що викликані наслідками повномасштабного вторгнення країни-агресора, введенням правового режиму воєнного стану;

2) *проблеми нормативно-правового характеру*, що стосуються відповідного законодавчого закріплення особливостей застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним

правопорушенням, пов'язаним із корупцією, в тому числі під час правового режиму воєнного стану, у нормах законодавства як передумова належного їх дотримання, застосування і виконання;

3) *проблеми процесуального характеру*, що пов'язані безпосередньо із провадженням у справах про адміністративні правопорушення, притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Варто розглянути і проаналізувати більш детально кожен із цих блоків проблем. Необхідність особливої уваги до проблемних аспектів у цій сфері зумовлена забезпеченням відповідного балансу між ефективним запобіганням корупції та вимогами воєнного часу, враховуючи специфіку соціально-економічних і правових умов.

Проблеми організаційного характеру, що викликані наслідками повномасштабного вторгнення країни-агресора, введенням правового режиму воєнного стану. Ці проблеми виникли через те, що ні країна, ні система правоохоронних та судових органів, ні суб'єкти, на кого поширюються обмеження щодо запобігання корупції не стикались із відкритою широкомасштабною збройною агресією зі сторони зовнішнього ворога, введенням правового режиму воєнного стану на всій території України, руйнуванням і нищенням об'єктів інфраструктури в результаті обстрілів та бомбардувань, евакуацією персоналу (працівників державних органів, апарату суду та ін.) через активні бойові дії або тимчасову окупацію тощо.

Слід відзначити комплекс проблем, що виникли із вимушеним переселенням осіб із зони активних бойових дій та тимчасово окупованих територій у інші адміністративно-територіальні одиниці, або закордон. У зв'язку із цим виникають логічні питання щодо алгоритму притягнення таких осіб до адміністративної відповідальності, у випадку складання протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, по відношенню до них, або застосування адміністративних стягнень, якщо було винесено постанову у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Адже є очевидним, що у зв'язку з масовим переміщенням осіб до інших місць перебування, на даний момент є низка проблем при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Не завжди учасники провадження можуть прийти в суд для участі у судовому засіданні, а дехто може використовувати такі обставини для уникнення відповідальності через закінчення строків накладення адміністративного стягнення, що породжує безкарність та може провокувати вчинення нових правопорушень.

До того ж, варто враховувати факти переміщення судів, суддів з тимчасово окупованих територій, або із зони активних бойових дій, що зумовлює виникнення питань територіальності розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, які підлягають з'ясуванню. Проте слід враховувати, що відповідно до ч. 3 ст. 26 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [1], у разі неможливості здійснювати правосуддя судами, які діють на території, на якій введено воєнний стан, законами України може бути змінена територіальна підсудність судових справ, що розглядаються в цих судах, або в установленому законом порядку змінено місцезнаходження судів. Водночас, досі виникає низка питань щодо територіальної підсудності. Також слід звернути увагу, що на офіційному сайті Верховного Суду розміщені Рекомендації судам першої та апеляційної інстанції на випадок захоплення населеного пункту та/або суду чи безпосередньої загрози його захоплення, затверджені Розпорядженням Голови Верховного Суду від 13.03.2022 р. № 6/0/9-22 [2]. Окрім того, офіційний веб портал містить інформацію (Розпорядження Верховного Суду) про зміну територіальної підсудності судових справ в умовах воєнного стану, про відновлення роботи судів на звільнених територіях [3] тощо. Видання таких Розпоряджень ґрунтується на положеннях ч. 7 ст. 147 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» (після її редакції 03.03.2022 р.), де зазначено, що «у разі неможливості здійснення правосуддя судом з об'єктивних причин під час воєнного або надзвичайного стану, у зв'язку зі стихійним лихом, військовими діями, заходами щодо боротьби з тероризмом або іншими надзвичайними обставинами може бути змінено територіальну підсудність судових справ, що розглядаються в такому суді, за рішенням Вищої ради правосуддя, що ухвалюється за поданням Голови Верховного Суду, шляхом її передачі до суду, який найбільш територіально наближений до суду, який не може здійснювати правосуддя, або іншого визначеного суду. У разі неможливості здійснення Вищою радою правосуддя такого повноваження воно здійснюється за розпорядженням Голови Верховного Суду. Відповідне рішення є також підставою для передачі усіх справ, які перебували на розгляді суду, територіальна підсудність якого змінюється» [4]. Окрім того, слід брати до уваги, що «у суддівських спільнотах зараз активно обговорюється питання створення довідника територіальних юрисдикцій судів по населених пунктах. Якщо суддям важко визначитися чи підсудна справа їхньому суду, то що тоді говорити про пересічних громадян? Це безумовно виклик,

який потрібно вирішувати вже, тим більше з огляду на те, що через війну змінюється підсудність окремих судів» [5]. Таким чином, створення «мапи судів» та алгоритму/довідника визначення територіальної юрисдикції судів по населених пунктах може істотно спростити вирішення відповідних питань як для суддів, що розглядають та вирішують справу, так і для осіб, відносно яких розглядається справа. «Мапа судів» може бути реалізована в онлайн-форматі або як частина електронної системи судочинства (наприклад, в Єдиному державному реєстрі судових рішень, або на сайті судової влади). Такий крок до цифровізації судової системи в умовах війни має важливе значення для забезпечення стабільності правосуддя, ефективного вирішення спірних питань, а також для захисту прав громадян у складних умовах.

Дедалі активніше постають питання запровадження дистанційного судочинства через перманентні обстріли, оголошення повітряних тривог, відключення електроенергії, руйнування приміщень. Дистанційне судочинство є необхідним кроком для забезпечення безперервності правосуддя, що дозволяє зберегти доступ громадян до судового захисту, забезпечити безпеку учасників процесу та підвищити ефективність судової системи. Це питання вже активно обговорювалось під час поширення коронавірусної хвороби Covid-19, однак істотної актуальності набуває в умовах воєнного стану. Окремими зрушеннями в цьому напрямку можна вважати можливість проведення судових засідань в режимі відеоконференцій (на рівні норм процесуальних кодексів), щоправда, КпАП України таких правил не містить.

Є поодинокі напрацювання з цього приводу в межах законопроектної роботи, наприклад, 26.04.2022 р. у Верховній Раді України зареєстровано Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану) № 7316 [6], яким серед інших пропозицій передбачено можливість надавати повноваження секретаря іншим працівникам апарату суду та можливість дистанційної роботи секретаря в режимі відеоконференції. Однак, знову ж таки, зміни до КпАП України цим законопроектом не запропоновані, до того ж, він не був прийнятий. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві від 10.03.2023 р. № 9090 [7] також має відношення до дистанційного судочинства, проте не стосується питань розгляду справ про адміністративні правопорушення. Окрім того, в наявності ще Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України щодо особливостей роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану від 28.03.2023 р. № 9151 [8], однак особливості роботи судів та суддів в умовах дії воєнного стану під час провадження у справах про адміністративні правопорушення цим законопроектом не передбачені.

Також заслуговує на окрему увагу Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення судочинства в умовах воєнного стану від 24.05.2022 р. № 7404 [9], метою якого визначено «запровадження дієвих механізмів розгляду справ про адміністративні правопорушення в умовах воєнного стану, зокрема, шляхом можливості проведення судового засідання у справах про адміністративні правопорушення в режимі відеоконференції поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів; продовження та зупинення перебігу строків давності в період дії воєнного стану тощо» [10]. В Пояснювальній записці до вказаного законопроекту зазначено обґрунтування, відповідно до якого вказано, що «на даний момент є низка проблем при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Зокрема, у зв'язку з від'їздом в інші регіони країни або небезпекою для життя, учасники судового провадження не завжди можуть прийти в суд, подати заяву про відкладення розгляду справи, секретарі судових засідань масово пишуть заяви на відпустку та відмовляються в даних умовах виходити на роботу в приміщеннях судів. Таким чином, актуальним питанням сьогодні є забезпечення прав громадян на доступ до правосуддя за умови забезпечення безпеки суддів, працівників суду, громадян» [11]. Проте і цей законопроект не було прийнято через поєднання обставин, таких як складна ситуація в країні, необхідність узгодження законопроекту з іншими ініціативами, технічні та ресурсні обмеження, а також політичні фактори, які вплинули на порядок денний парламенту. Водночас, у період воєнного стану законодавчі зміни, які не стосуються безпосередньо забезпечення обороноздатності країни, можуть відкластися, щоб зосередити ресурси та увагу на пріоритетних питаннях. Однак, в умовах війни та її наслідків, питання щодо адаптації судочинства і внесення змін до законодавства залишаються актуальними, адже є необхідність у прийнятті подібних законів або

у коригуванні діючого законодавства для забезпечення прав громадян та нормального функціонування судової системи.

На ефективне застосування новітніх технологій та цифровізації правосуддя, розширення форм і можливостей для дистанційного судочинства, звертається увага в низці міжнародно-правових документів, зокрема Європейській стратегії електронного правосуддя, Європейській хартії з етики щодо використання штучного інтелекту в судових системах, Висновку № 14 (2011) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету міністрів Ради Європи про правосуддя та інформаційні технології (ІТ), Рекомендації КМРЕ СМ/Rec (2009)1 державам – учасникам Ради Європи з електронної демократії, а також неодноразово наголошувалося Європейською комісією з питань ефективності правосуддя (СЕРЕЈ), зокрема у Керівних принципах щодо подання документів до суду в електронній формі та цифровізації судів, Керівних принципах електронного правосуддя, а також визначено одним із пріоритетних напрямків розвитку національних систем правосуддя держав – членів РЄ у Плані дій СЕРЕЈ на 2022-2025 роки, орієнтованого на забезпечення комплексної трансформації правосуддя через цифровізацію: цифровізація для кращого правосуддя. Водночас, дистанційне правосуддя може мати позитивні наслідки, зважаючи на складні обставини сьогодення, адже Україна демонструє неабиякі результати цифрової трансформації у сфері надання державних послуг. Цифрові сервіси в Україні забезпечують зручність, швидкість та прозорість у взаємодії громадян з державною владою, що позитивно впливає на ефективність публічного управління та розвиток економіки країни. Разом з тим, що стосується судової системи, ще необхідно зробити багато, включно з впровадженням дистанційного правосуддя, яке є важливим інструментом для забезпечення доступу до правосуддя в умовах, коли традиційні форми судочинства можуть бути обмежені або недоступні через кризові ситуації. Це вирішило б не лише нагальні проблеми українського судочинства, зокрема гарантувало б безпеку всіх учасників судових засідань та забезпечило б своєчасний розгляд справ, але і намітило б шлях для подальшого впровадження загальноновизначених стандартів правосуддя в Україні.

Отже, ситуація, яка сьогодні склалася в країні, потребує нестандартних рішень та ідей для того, щоб налагодити процес притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, з урахуванням всіх викликів, які постали перед пересічними громадянами, правоохоронними органами, судовою системою. Такі питання мають вирішуватись без зволікань та надмірного формалізму. Постає також питання важливості створення всіх необхідних та водночас комфортних умов для якісного, ефективного фіксування вчиненого адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією, а також розгляду і вирішення відповідної справи. Запроваджений в Україні правовий режим воєнного стану попри суттєві обмеження та негативні наслідки, може стати поштовхом для подальшої діджиталізації правосуддя, запровадження принципово нових процедур, спрямованих на захист прав, свобод та дотримання безпеки учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Проблеми нормативно-правового характеру, що стосуються відповідного закріплення особливостей застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, в тому числі під час воєнного стану, у нормах законодавства як передумова належного їх дотримання, застосування і виконання. Ця група проблем ґрунтується на системній недосконалості законодавства, яке регулює питання у сфері запобігання корупції (щодо закріплення переліку та змісту обмежень, що мають превентивну спрямованість), а також певних прогалинах адміністративно-процесуального законодавства (зокрема, що визначає особливості фіксації, розгляду та вирішення справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а також у сфері притягнення до адміністративної відповідальності за порушення антикорупційних обмежень). Ці проблеми вимагають детального правового аналізу і розробки відповідних змін до законодавства для ефективної превенції корупції та забезпечення належного застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією.

Перелік вказаних проблем цілком відображений у положеннях Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки [12] та Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки [13], зокрема:

- вади законодавства та недостатність ефективних ризик-орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- правова регламентація заборон та обмежень на одержання подарунків, участі у певних правовідносинах є недосконалою, не в усіх випадках заборони забезпечені заходами юридичної відповідальності;

– встановлення заборони на сумісництво (на провадження певної діяльності), зміст якої є нечітким і може тлумачитися по-різному, зумовлює дискрецію і відповідно корупційні ризики під час прийняття рішень щодо віднесення тієї чи іншої діяльності до забороненої чи дозволеної спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, судами та/або хибне уявлення суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», про відсутність порушень антикорупційних обмежень, в той час, коли є ознаки порушень мають місце, що має наслідком притягнення особи до відповідальності. Це позбавляє державу можливості впливу на дотримання такого обмеження, а отже і дієвості;

– порушення обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, не зумовлює негативних наслідків для порушника, а тому сприяє вчиненню нових порушень такого обмеження;

– хаотичні зміни до Закону України «Про запобігання корупції» створили, зокрема, ситуацію, коли на одних осіб, що займають посади патронатної служби (наприклад помічники і радники Президента України) з огляду на виконувані функції за посадою та достатньо високий рівень корупційних ризиків, поширюється дія антикорупційних обмежень, а на осіб, які мають аналогічні функції та ризики (наприклад помічники народних депутатів України) – не поширюється;

– законодавче регулювання щодо належності окремих категорій осіб до суб'єктів декларування є недосконалим, що обмежує потенціал інструментів фінансового контролю;

– процес подання інформації до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є обтяжливим через недостатню обізнаність суб'єктів декларування з вимогами до заповнення декларацій; періодичні проблеми у функціонуванні цього реєстру, недостатня якість законодавства;

– попередня діяльність із проведення контролю та перевірки декларацій, моніторингу способу життя була недостатньо дієвою.

В якості очікуваних стратегічних та програмних результатів виконання Антикорупційної стратегії на 2021-2025 роки та Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки (а як наслідок і подолання виокремлених проблем) визначено:

– уточнення змісту законодавчих дефініційних конструкцій;

– удосконалення механізмів врегулювання конфлікту інтересів та повідомлення про його виникнення (наприклад, щодо осіб, які не мають безпосереднього керівника чи займають виборні посади, у зв'язку з наявністю корпоративних прав тощо);

– визначення в якості способу запобігання конфлікту інтересів встановлено перелік заборон на прийняття рішень, вчинення дій чи укладення угод;

– використання інструментів діджиталізації та цифровізації для забезпечення оперативного, ефективного, повного, об'єктивного та неупередженого ризик-орієнтованого моніторингу та контролю за дотриманням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень;

– врегулювання питань запобігання конфлікту інтересів, можливості суміщення посад служби в органах місцевого самоврядування із статусом депутатів місцевих рад;

– уточнення переліку випадків, на які не поширюється заборона щодо одержання подарунків, удосконалення пов'язаних з ними обмежень (правила визначення періоду, протягом якого особі забороняється приймати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок);

– удосконалення регламентації порядку поводження з неправомірною вигодою або подарунком з урахуванням, зокрема, способів їх отримання у нематеріальному вигляді;

– розширення кола осіб, на яких поширюються обмеження, зокрема, щодо суміщення та сумісництва, входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації, що має на меті одержання прибутку;

– перегляд і уточнення переліку суб'єктів декларування з урахуванням результатів оцінки корупційних ризиків, проведеної Національним агентством з питань запобігання корупції, усунення законодавчого розмежування посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків;

– впровадження оновленого програмного забезпечення, розміщенню відповідного програмно-апаратного комплексу в приміщеннях Національного агентства з питань запобігання корупції, оновлення форми декларації, запровадження можливості автоматичного перенесення у декларацію окремої інформації з інших державних реєстрів;

– оптимізація процесів перевірки та оцінки ризиків у деклараціях, підвищення результативності заходів контролю та перевірки, автоматизація контролю за своєчасністю подання декларацій;

– удосконалення нормативно-правового регулювання порядку проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування.

Отже, зазначені проблеми нормативного регулювання механізмів запобігання корупції зумовлюють зниження ефективності та дієвості таких механізмів та не сприяють мінімізації корупції, а стратегічні і програмні очікування спрямовані на подолання виокремлених проблем.

Проблеми процесуального характеру, що пов'язані безпосередньо із провадженням у справах про адміністративні правопорушення, притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. Ця категорія стосується проблемних аспектів, що можуть мати місце на різних стадіях/етапах провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних із корупцією.

Зокрема, вже йшлося про те, що фактично, з 15.08.2016 р. прокурора позбавлено повноважень складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, однак це не відображено належним чином у КпАП України, що вимагає внесення відповідних змін до ст. 255 КпАП України, а саме – замінити у п. 11 ч. 1 ст. 255 КпАП України слова «статті 172⁴-172²⁰» на «статті 172¹⁰-172²⁰». Це дозволить привести положення чинного законодавства у відповідність із повноваженнями органів та осіб, що мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією.

Також слід зауважити, що процедура складання та оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції (на відміну від процедури складання та оформлення протоколів про адміністративні правопорушення органами Національної поліції) наразі не врегульована жодним підзаконним актом, а тому доцільним є прийняття такого акту, що усунило б можливі прояви дискреції, або неточності під час складання таких протоколів, і спростило б подальший розгляд справи у суді.

Аналіз положень КпАП України дає підстави стверджувати, що чинним законодавством не передбачено вичерпного переліку підстав, порядку повернення, строків для доопрацювання протоколів про адміністративне правопорушення, в т.ч. і щодо тих, які пов'язані з корупцією. Неврегульованість вказаних питань може використовуватися як спосіб затягування розгляду справ будь-яких категорій з метою уникнення юридичної відповідальності, а також мати негативні наслідки для суддів, що розглядає справу і направляє протокол на доопрацювання. Наприклад, Рішенням Трьетьої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя № 2751/Здп/15-19 від 16.10.2019 р. [14] було притягнуто суддю до дисциплінарної відповідальності та застосовано до нього дисциплінарне стягнення у виді попередження у зв'язку із поверненням матеріалів адміністративної справи про притягнення до адміністративної відповідальності для належного оформлення. Це зумовлює необхідність доповнення КпАП України нормою, яка врегулює питання повернення протоколу про адміністративне правопорушення для доопрацювання (належного оформлення).

Окрім того, виникає питання з приводу доцільності застосування положень ст. 22 КпАП України (щодо можливості звільнення від адміністративної відповідальності при малозначності правопорушення) за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією, адже за загальновиголошеною в юриспруденції позицією, більшість таких правопорушень «апріорі» не можуть бути малозначними. Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією є одними з найбільш серйозних правопорушень, оскільки вони шкодять не лише окремим особам, а й державному устрою в цілому, підривають довіру до влади і порушують основи правопорядку. Корупція, навіть у малих формах, може створювати сприятливі умови для подальшого розвитку більш масштабних корупційних схем, а також для руйнування інститутів публічної влади.

Також слід звернути увагу на відсутність механізму зупинення провадження у справі з урахуванням того, що особа, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, призвана для проходження військової служби під час мобілізації, на особливий період, тобто, правовий режим воєнного стану не спричинив внесення відповідних змін до КпАП України, хоча в судовій практиці можна знайти випадки, коли ця підстава застосовується. До того ж, процесуальні кодекси містять відповідні положення, наприклад: «суд зупиняє провадження у справі в разі ... перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції, – до припинення перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції» (п. 5 ч. 1 ст. 236 КАС України); «суд зобов'язаний зупинити

провадження у справі у разі ... перебування сторони або третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги щодо предмета спору, у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан або залучені до проведення антитерористичної операції» (п. 2 ч. 1 ст. 251 ЦПК України); «у разі якщо обвинувачений ... був призваний для проходження військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, суд зупиняє судове провадження стосовно такого обвинуваченого до його ... звільнення з військової служби і продовжує судове провадження стосовно інших обвинувачених, якщо воно здійснюється щодо декількох осіб» (ч. 1 ст. 335 КПК України). Тобто, вбачається доцільним, закріплення на нормативному рівні у КпАП України «перебування особи у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан» як окремої підстави для зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення.

Окрім того, наразі для провадження у справах про адміністративні правопорушення (в тому числі тих, що пов'язані з корупцією) відсутній механізм відновлення втраченого судового провадження або адміністративного матеріалу. Це питання істотно актуалізується у зв'язку із випадками тимчасової окупації територій, руйнування будівель від обстрілів, бомбардувань тощо. Наприклад, для врегулювання подібних питань, КАС України містить розділ V «Відновлення втраченого судового провадження», ЦПК України – розділ X з аналогічною назвою, КПК – розділ VII «Відновлення втрачених матеріалів кримінального провадження», ГПК України – розділ VIII «Відновлення господарським судом втраченого судового провадження», де визначено порядок і правила, як діяти суду/особі у випадках, коли необхідно відновити втрачені або пошкоджені матеріали справи, їх частину. Проте КпАП України аналогічних положень не містить, тому важливим є внесення відповідних змін до адміністративно-деліктного законодавства з метою врегулювання зазначеного питання. Тут слід наголосити і на відсутності у чинному законодавстві алгоритму дій у випадку втрати постанови по справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, яка не була звернена до виконання.

Також варто брати до уваги особливості оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, що регламентовано КпАП України і передбачає апеляційний перегляд. Водночас, згідно з положеннями КпАП України, відсутня можливість касаційного оскарження, тобто, відповідні постанови не можуть бути предметом перегляду судом касаційної інстанції. Як наслідок – відсутність практики Верховного Суду у таких категоріях справ. І хоча Верховний Суд вважає, що «обмеження права на касаційне оскарження рішення суду апеляційної інстанції у справах про адміністративні правопорушення, встановлене у ст. 294 КпАП України, відповідає основним засадам судочинства, що визначені Конституцією України, є пропорційним та обґрунтованим», проте справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією є особливими за своєю природою, стосуються специфічного різновиду публічних правовідносин, можуть мати вплив на широке коло осіб та їх інтересів, тому доцільним було б визначення окремого підходу до оскарження постанов в таких категоріях справ (із можливістю касаційного перегляду). Можливість перегляду рішень у справах про адміністративні правопорушення в касаційному порядку є гарантією останнього захисту прав осіб, а також може забезпечити єдність судової практики. Отже, відсутність касаційного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних із корупцією, є значущою процесуальною проблемою. Це обмежує можливість остаточного судового контролю за правами осіб і стабільністю правової практики. Тому в рамках превенції корупції доцільно розглянути можливість внесення змін до КпАП України, які б дозволяли касаційний перегляд таких постанов або інші механізми для забезпечення високої якості правосуддя в цій сфері.

Постає також питання про можливість осіб, щодо яких розглядається справа про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, скористатись безоплатною правничою допомогою під час розгляду такої справи. Відповідно до ст. 271 КпАП України, якщо «особа є суб'єктом права на безоплатну вторинну правову допомогу, у розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь адвокат, який призначений Центром з надання безоплатної вторинної правової допомоги». Відповідно до положень Закону України «Про безоплатну правничу допомогу» [15] до суб'єктів права на безоплатну вторинну правничу допомогу, окрім інших, належать: особи, до яких застосовано адміністративне затримання (п. 3 ч. 1 ст. 14); особи, до яких застосовано адміністративний арешт (п. 4 ч. 1 ст. 14). Тобто, ці випадки не поширюються на справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Водночас, слід нагадати, що відповідно до положень КпАП України (ст. 250), при провадженні у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою. У зв'язку із цим,

доцільним було б і визначення правил участі адвоката, який призначений Центром з надання безоплатної вторинної правничої допомоги у таких категоріях справ.

В той же час, зазначені проблеми правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, в умовах воєнного стану можуть бути цілком вирішені і врегульовані. Вирішення вказаних проблем організаційного, нормативно-правового та процесуального характеру можна запропонувати із використанням таких правових механізмів:

- створення «мапи судів» та алгоритму/довідника визначення територіальної юрисдикції судів по населених пунктах може істотно спростити вирішення відповідних питань як для суддів, що розглядають та вирішують справу, так і для осіб, відносно яких розглядається справа;

- запровадження окремих правил дистанційного розгляду справ про адміністративні правопорушення, що забезпечить дотримання правил безпеки в умовах воєнного стану;

- виконання очікуваних стратегічних та програмних результатів, сформульованих і викладених в Антикорупційній стратегії на 2021-2025 роки та Державній антикорупційній програмі на 2023-2025 роки, що сприятиме подоланню проблем нормативно-правового характеру та правозастосування;

- внесення змін до адміністративно-деліктного законодавства для оптимізації і підвищення ефективності притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією (а саме: 1) визначення переліку осіб, уповноважених складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, та виключення із цього переліку прокурора; 2) встановлення вичерпного переліку істотних порушень при складенні протоколу, які зумовлюють направлення протоколу для доопрацювання; 3) надання НАЗК статусу учасника провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією за складеними ним протоколами; 4) встановлення загального правила про те, що особа не може бути звільненою від адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією у зв'язку з малозначністю, із визначенням вичерпного переліку винятків з правила; 5) закріплення на нормативному рівні у КпАП України «перебування особи у складі Збройних Сил України або інших утворених відповідно до закону військових формувань, що переведені на воєнний стан» як окремої підстави для зупинення провадження у справі про адміністративне правопорушення; 6) нормативне визначення і закріплення механізму відновлення втраченого судового провадження або адміністративного матеріалу; 7) визначення особливого підходу до оскарження постанов у відповідних категоріях справ (із можливістю їх касаційного перегляду); 8) удосконалення порядку застосування заходів примусу до осіб, які без поважних причин ухиляються від явки до суду; 9) визначення підстав для застосування безоплатної вторинної правничої допомоги у таких категоріях справ).

Таким чином, варто підсумувати, що проведення реформ в межах антикорупційного спрямування, щодо діяльності правоохоронних органів та судової системи, тим паче в умовах правового режиму воєнного стану, може стати істотним кроком вперед у подоланні негативних наслідків корупційних проявів, а також в євроінтеграційних процесах. Окрім низки позитивних зрушень у системі антикорупційного спрямування, слід відзначити і наявність певного переліку проблем, які можуть «гальмувати» цей процес. Основою вирішення проблем правового регулювання та застосування обмежень у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, в умовах воєнного стану має бути системний та комплексний підхід, що включатиме низку заходів законодавчого, практичного та правозастосовного характеру, що направлені на усунення виокремлених проблем організаційного, нормативно-правового та процесуального спрямування.

Список використаних джерел:

1. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
2. Рекомендації судам першої та апеляційної інстанції на випадок захоплення населеного пункту та/або суду чи безпосередньої загрози його захоплення : Розпорядження Голови Верховного Суду від 13.03.2022 р. № 6/0/9-22. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/war/Recomendatsii.pdf
3. Верховний Суд: Офіційний веб-портал судової влади України. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/gromadyanam/terutor_pidsudnist/

4. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56. Ст. 1935. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>
5. Ситуація з підсудністю справ дійшла вже до того, що настав час створити довідник територіальної підсудності місцевих загальних судів – РСУ: *Судово-юридична газета* від 15.09.2024 р. URL: <https://sud.ua/uk/news/publication/2024-09-15>
6. Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України (щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану) № 7316 від 26.04.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/BILLINFO/Bills/Card/39489>
7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо цифровізації судочинства та удосконалення наказного провадження у цивільному судочинстві № 9090 від 10.03.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41530>
8. Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України щодо особливостей роботи судів та суддів під час дії воєнного чи надзвичайного стану № 9151 від 28.03.2023 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41632>
9. Проект Закону про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення судочинства в умовах воєнного стану № 7404 від 24.05.2022 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/39662>
10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення судочинства в умовах воєнного стану». URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/00491813-fe2d-4688-a536-1e5d870d6fe2>.
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо здійснення судочинства в умовах воєнного стану». URL: <blob:https://itd.rada.gov.ua/00491813-fe2d-4688-a536-1e5d870d6fe2>.
12. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 56. Ст. 3272. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>
13. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.03.2023 р. № 220. *Офіційний вісник України*. 2023. № 31. Ст. 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>
14. Рішення Третьої Дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя № 2751/3дп/15-19 від 16.10.2019 р. URL: <https://hcj.gov.ua/doc/doc/3983>
15. Про безоплатну правничу допомогу: Закон України від 02.06.2011 р. № 3460-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 51. Ст. 2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>

Дата першого надходження статті до видання: 09.10.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025