

СУЧАСНИЙ СТАН СУДОВОЇ ПРАКТИКИ З РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ

ESPECIALLIES OF TRIAL IN THE CASES OF ADMINISTRATIVE OFFENCES RELATED TO CORRUPTION IN UKRAINE

Сіренко Д.О.,

*здобувач кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

У статті проведено аналіз судової практики з розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, в сучасних умовах. Автор наголошує на важливості якісного професійного підходу щодо виявлення та фіксації фактів вчинення адміністративних правопорушень антикорупційними органами.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, суд, судочинство, антикорупційний суд, корупція, справа про адміністративне правопорушення, правоохоронний орган, рішення суду, законодавство.

В статье проведен анализ судебной практики по рассмотрению дел об административных правонарушениях, связанных с коррупцией, в современных условиях. Автор подчеркивает важность качественного профессионального подхода к выявлению и фиксации фактов совершения административных правонарушений антикоррупционными органами.

Ключевые слова: административное правонарушение, суд, судопроизводство, антикоррупционный суд, коррупция, дело об административном правонарушении, правоохранительный орган, решение суда, законодательство.

In the article author analyses modern conditions of trial practice in the cases of administrative offences related to corruption. The author emphasizes the importance of quality professional approach to identifying and fixing the facts of administrative offences by anti-corruption services.

Key words: administrative offence, court, proceedings, anti-corruption court, case of an administrative offense, corruption, law enforcement agency, legislation.

Постановка проблеми. За останні кілька років в Україні відбулися істотні зміни у політичній, економічній та правовій сферах суспільного життя. Значно підвищився рівень національної самосвідомості населення. Український народ зрештою остаточно зробив свій вибір на користь інтеграції в Європейське Співтовариство. Саме європейські цінності стали фундаментом для подальших реформ у різних сферах суспільного життя країни. Певним чином змінився рівень правової культури та правової свідомості населення – невід'ємних атрибутів демократичної правової держави. Вперше за багато років Україна зробила суттєві кроки назустріч своїм громадянам, провівши низку демократичних реформ у системі національного законодавства. Поряд із декриміналізацією та гуманізацією кримінального законодавства, прийняттям нового кримінального процесуального законодавства, відповідних змін зазнало й законодавство у сфері судоустрою та судової діяльності, незмінними та пріоритетними завданнями якого є піднесення авторитету суду в суспільстві та відновлення довіри населення. Реалізувати поставлені завдання можна лише за умов подолання проблеми «вибіркового правосуддя» та знищення корупційної складової частини всередині судової системи. Корумпованість суддів чинить негативний вплив, зокрема, й на динаміку скоєння кримінальних та адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією в Україні.

Стан опрацювання. Стаття присвячена, насамперед, ефективності розгляду судами України справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з

корупцією, а також аналізу сучасного стану судової практики з розгляду справ цієї категорії.

Проблема протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, – не нова в науці адміністративного процесу. Її дослідженню присвятила свої роботи низка вітчизняних вчених, зокрема, В.Б. Авер'янов, Л.І. Аркуша, Л.В. Багрій-Шахматов, В.М. Гарашук, Д.Г. Заброра, О.Г. Кальман, В.М. Киричко, О.В. Клок, М.І. Мельник, В.Я. Настюк, Є.В. Невмержицький, О.С. Новаков, С.С. Рогульський, В.Я. Тацій, О.В. Терещук, О.В. Ткаченко та інші вчені-адміністративісти. Однак, визнаючи безперечний вагомий внесок названих науковців у дослідження зазначеної проблематики, варто зауважити, що питанням ефективності та порядку діяльності судових органів із розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, науковцями було приділено мало уваги, особливо в контексті змін, що відбулися у національному законодавстві за останні кілька років.

Таким чином, вищевикладене зумовлює необхідність проведення подальших досліджень із проблеми та свідчить про її актуальність.

Виклад основного матеріалу. Перед тим як розпочати дослідження питання ефективності розгляду судами України справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, а також перейти до аналізу сучасного стану судової практики з розгляду справ цієї категорії, необхідно приділити трохи уваги змінам, що відбулися в українському законодавстві, зокрема, у сфері судоустрою та судової діяльності. Розгляд справ про корупційні правопорушення в

рамках адміністративного судочинства на належному рівні нині був би неможливий без оновлення судової системи, з одного боку, та прийняття нових законодавчих актів у сфері протидії корупційним правопорушенням, з іншого боку.

Тривалий час в Україні було відсутнє належне законодавство у сфері протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Закон України «Про боротьбу з корупцією» від 5 жовтня 1995 р. та деякі положення Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. (далі – КУпАП) перестали відповідати вимогам сучасності. Те саме можна сказати й про прийняту 25 травня 1998 р. Пленумом Верховного Суду України Постанову № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», яка є чинною й нині.

Так, з 2006 по 2011 рр. щорічно в суди надходила приблизно однакова кількість справ про корупційні адміністративні правопорушення (у 2006 р. – 6 632, у 2007 р. – 6 881, у 2008 р. – 7 167, у 2009 р. – 6 067, у 2010 р. – 6 039), з яких до адміністративної відповідальності шляхом застосування стягнення притягнуто: у 2006 р. – 4 095 осіб (68,4%), у 2007 р. – 4 567 (72,7%), у 2008 р. – 4 735 (73%), у 2009 р. – 4 147 (75,4%), у 2010 р. – 4 430 (80%), у 2011 р. – 382 (67,3%). При цьому, за відсутності в діянні складу або події адміністративного правопорушення, у 2006 р. було закрито справи стосовно 1 037 осіб (54,72% від усіх закритих справ), у 2007 р. – 1 045 (60,96%), у 2008 р. – 1 208 (69,3%), у 2009 р. – 970 (71,69%), у 2010 р. – 775 (70,39%), у 2011 р. – 94 (50,53%) [1, с. 89].

Фактично протягом 2006–2011 рр. адміністративної відповідальності уникла кожна четверта особа, щодо якої було складено протокол про вчинення корупційного діяння. Більшість притягнутих до адміністративної відповідальності становлять державні службовці шостої-сьомої категорій. Фактично 70% адміністративних справ про вчинення державних службовцями першої-другої категорій корупційних порушень, які було подано до розгляду в судові органи, було закрито, тобто лише кожного четвертого з числа правопорушників цієї категорії було притягнуто до відповідальності. Складалося враження, що корупція серед вищих представників державної влади була відсутня. Такий стан навряд чи можна було визнати задовільним [2].

Важливою подією у сфері протидії корупційним правопорушенням стало прийняття законодавцем 7 квітня 2011 р. Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», а також доповнення 13 квітня 2011 р. Особливої частини чинного КУпАП главою 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», в межах якої безпосередньо передбачено, які саме діяння визнаються адміністративними корупційними правопорушеннями і які стягнення можуть застосовуватися до осіб, винних у їх вчиненні.

Так, вже у 2012 р. до адміністративної відповідальності було притягнуто: 1 150 осіб (57,87%) – за пору-

шення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП), 330 осіб (16,6%) – за порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6), 207 осіб (10,41%) – за порушення обмежень щодо сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), 109 осіб (5,48%) – за пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3), 83 особи (4,17%) – за порушення вимоги щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7), 51 особу (2,5%) – за вчинення інших корупційних правопорушень [3, с. 3–5].

18 квітня 2013 р. прийнято Закон України № 221-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією». Відповідно до положень цього законодавчого акта, адміністративну відповідальність за діяння, передбачені ст.ст. 172-2 і 172-3 КУпАП, було скасовано, а вказані діяння переведені з категорії адміністративних правопорушень у категорію злочинів.

Як справедливо зазначає О.В. Клок, виключення ст.ст. 172-2 і 172-3 з КУпАП, хоча й вирішило питання про відмежування цих діянь від складів злочинів, передбачених ст.ст. 368, 368-2, 368-3, 369 КК України, по суті, може призвести до: 1) значного розширення застосування заходів кримінальної репресії стосовно таких діянь, які хоча й володіють суспільною шкідливістю, але, вочевидь, не досягають такого її рівня, щоб визнати їх суспільно-небезпечними; 2) істотного збільшення витрат ресурсів держави на боротьбу з дрібними корупційними проявами; 3) нівелювання значення заходів адміністративної відповідальності для боротьби з корупційними правопорушеннями, що не спричинили і не створили загрози заподіяння істотної шкоди [1, с. 94].

Найбільша кількість змін у національному законодавстві у сфері судоустрою та протидії корупції відбулася протягом 2014–2016 рр. У цей період було прийнято такі закони України: «Про очищення влади» від 16.09.2014 р., «Про запобігання корупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р., «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» від 03.11.2015 р. Водночас державі перше було запроваджено окрему, незалежну систему органів виконавчої влади, які займаються попередженням, виявленням, припиненням та розкриттям корупційних злочинів, а також забезпечують формування та реалізують державну антикорупційну політику – Національне антикорупційне бюро України (далі – НАБУ) та Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК).

Врешті-решт, 2 червня 2016 р., законодавцем одночасно було внесено низку суттєвих змін у розділ VIII «Правосуддя» Конституції України, а також прийнято новий Закон України «Про судоустрій і статус суддів», що виявилось піком судової реформи в країні.

Розглядаючи положення оновленого Основного Закону України, варто звернути увагу на ті з них, які стосуються деполітизації судової системи.

Так, наприклад, нині політичні структури не мають можливості чинити вплив на просування суддів по службі. Відповідно до чинних конституційних норм суддя обіймає посаду безстроково (ст. 126), а призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя (ст. 128) [4, с. 51–52].

Також заслуговує на увагу перелік нових процесів для запобігання корупції в судочинстві: глибокий моніторинг способу життя суддів, обов'язкове надання декларацій про доходи, родинних зв'язків та ін. Так, згідно з Законом України «Про судоустрій і статус суддів», кандидат на посаду судді обов'язково подає до Вищої кваліфікаційної комісії суддів, окрім інших документів: 1) декларацію доброчесності судді, яка, зокрема, містить твердження про відповідність рівня життя судді наявному в нього та членів його сім'ї майну і одержаним ними доходам, невчинення корупційних правопорушень, невтручання у правосуддя, яке здійснюється іншими суддями тощо (ст. 62); 2) декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка ретельно перевіряється НАЗК та полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінки задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення (ст. 75); 3) декларацію родинних зв'язків кандидата на посаду судді (ст. 76) [5].

Про ефективність останніх змін, що відбулися у національному законодавстві у сфері протидії правопорушенням, пов'язаним із корупцією, а також у сфері судоустрою та судової діяльності, можна судити з аналізу результатів діяльності антикорупційних та судових органів.

Так, у 2014 р. до суду надійшло 2 424 справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, у 2015 р. – 2147 справ, у 2016 п. – 2 994 справи. При цьому з винесенням постанови судами України розглянуто адміністративні справи: у 2014 р. – 2 304 (95,0%), у 2015 р. – 2 066 (96,2%), у 2016 р. – 2 665 (89%). З них до адміністративної відповідальності шляхом застосування адміністративного стягнення притягнуто: у 2014 р. – 1 914 (83,0%) осіб, у 2015 р. – 1 720 (83,2%) осіб, у 2016 р. – 1 900 (71,2%) осіб. При цьому, за відсутності в діянні складу або події адміністративного правопорушення у 2014 р. було закрито справи стосовно 232 осіб (59,4% від усіх закритих справ), у 2015 р. – 211 осіб (60,9%), у 2016 р. – 393 (51,3%) [6].

Аналіз структури адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, учинених протягом 2014–2016 рр. дозволяє зробити висновок, що більшість з них складають адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7 КУпАП), за які до відповідальності притягнуто 2911 (52,6%) осіб та порушенням вимог фінансового контролю (ст. 172-6

КУпАП) – 1947 (35,2%) осіб. Далі йдуть адміністративні правопорушення, пов'язані з: порушенням обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП) – 376 (6,8%) осіб; порушенням встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (ст. 172-5 КУпАП) – 166 (3%) осіб; невжиттям заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9 КУпАП) – 91 (1,6%) особа; незаконним використанням інформації, що стала відома особі, у зв'язку з виконанням службових повноважень – 38 (0,7%) осіб [6].

Порівнюючи статистику притягнення осіб до відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення за 2006–2011 рр. з аналогічною інформацією за 2014–2016 рр., варто звернути увагу на те, що за умови загального зменшення кількості справ про адміністративні правопорушення значно зріс відсоток осіб, яких було притягнуто до адміністративної відповідальності. Така ситуація свідчить про підвищення ефективності роботи органів протидії корупції та порівняно високий рівень підготовки працівників підрозділів по боротьбі з корупцією, а також високу якість складання адміністративних протоколів та якісне проведення перевірок, із належним дослідженням усіх обставин вчиненого правопорушення.

З іншого боку, як і раніше, до адміністративної відповідальності за скоєння правопорушень, пов'язаних із корупцією, здебільшого притягуються державні службовці 4–5 (найнижчих) категорій: у 2014 р. – 195 осіб (80% від загальної кількості державних службовців, притягнутих до адміністративної відповідальності), у 2015 р. – 105 осіб (81,4%) та у 2016 р. – 62 особи (85%) [6].

Серед осіб, притягнених до адміністративної відповідальності протягом розглядуваного періоду (2014–2016 рр.), спостерігається тенденція зменшення кількості правопорушень, учинених державними службовцями, за одночасного зростання кількості корупційних діянь посадових осіб органів місцевого самоврядування. Якщо у 2014 р. питома вага державних службовців у загальній кількості осіб, які притягалися до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення становила 10,1%, то у 2015–2016 рр. – вже 7,5% і 4,47% відповідно. Натомість посадові особи органів місцевого самоврядування у 2014 р. становили 16,8% від осіб, до яких було застосовано адміністративні стягнення, а у 2015–2016 рр. – відповідно, 18,4% і 28,2% [6]. При цьому подібна тенденція залишається незмінною протягом майже десятиліття, що, безумовно, є наслідком невиваженої державної політики боротьби з корупцією, яка тривалий час була спрямована на подолання цього явища саме серед державних службовців, не приділяючи необхідної уваги усуненню корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином, можемо зробити висновок, що з прийняттям нових антикорупційних законів та удосконаленням законодавства у сфері судоустрою у період з 2011 по 2016 рр. в Україні почала

діяти принципово нова система боротьби з корупцією, яка має переважно превентивний характер, спрямована, з одного боку, на створення умов, що унеможливають або максимально ускладнюють корупційні прояви, а з другого – на посилення відповідальності за корупційні правопорушення, що вже мали місце, на протидію їм традиційними право-

вими методами [7, с. 124]. Оновлення механізму протидії шляхом вдосконаленням інноваційних законів України «Про Національне антикорупційне бюро», «Про запобігання корупції» та «Про судоустрій і статус суддів» мало загалом позитивний ефект, про що нині свідчать результати роботи антикорупційних та судових органів України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07 / О.В. Клок. – Харків, 2015. – 214 с.
2. Соловйов В.М. Корупція в Україні: оцінка масштабів / В.М. Соловйов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=45891>.
3. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 році. – Київ, 2013. – 165 с. // Міністерство юстиції України : офіц. веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/21885>.
4. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 р.: (Офіц. текст). – К.: Паливода А. В., 2016. – 76 с.
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/page>.
6. Звіт про стан протидії корупції за 2014–2016 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm.
7. Бабич В.А. Адміністративно-превентивні заходи протидії корупції в Україні: перспектива застосування / В.А. Бабич // Часопис Київ. ун-ту права. – 2012. – № 1. – С. 123–126.