

Центр політико-правових реформ

**МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ
ЩОДО ЕФЕКТИВНОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИМ
АГЕНТСТВОМ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
У ЛИПНІ–ГРУДНІ 2018 РОКУ ПОВНОВАЖЕНЬ ЩОДО
СКЛАДАННЯ ПРОТОКОЛІВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ
ПРАВопОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ
(станом на 1 січня 2019 року)**

Звіт підготували:

М. Хавронюк, А. Химичук

Термін проведення моніторингу:

липень – грудень 2018 р.

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВС – Верховний Суд

ВССУ – Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ

грн – гривня

ЄДРД – Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

КСУ – Конституційний Суд України

КУпАП України – Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. із змінами

Лист ВССУ – Інформаційний лист ВССУ «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією» від 22 травня 2017 р. № 223-943/0/4-17

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

Порядок оформлення протоколів НАЗК – Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджений Рішенням НАЗК від 9 червня 2016 р. № 5

Регламент НАЗК – Регламент Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджений Рішенням НАЗК від 12 квітня 2016 р. № 1

ВСТУП

Проблема корупції виникає на етапі розвитку багатьох країн, і Україна не є винятком. Це явище є великою перешкодою в процесі становлення правової держави з розвиненою економікою, а також знижує авторитет країни на міжнародній арені. Воно викликане низкою негативних процесів всередині України, зокрема неефективними механізмами запобігання корупції та протидії їй.

Опитування, проведене Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології у 2018 році, свідчить про те, що більшість населення України (79%) вважає корупцію основною проблемою, що заважає розвитку нашої країни¹. За даними, опублікованими у 2017 році «Transparency International», неурядовою міжнародною організацією по боротьбі з корупцією та дослідженню рівня корупції по всьому світу, Україна посідає 130 місце зі 180 країн світу з 30 балами зі 100 можливих², що свідчить про найвищий рівень корумпованості серед країн Європи після Росії. У порівнянні із даними минулих років, показники 2017 року є дещо кращими, аніж за попередні роки. Водночас, ріст індексу сприйняття корупції в Україні є доволі низьким, що, як пояснюють експерти організації, зумовлене такими обставинами, як брак політичної волі керівництва країни до рішучої боротьби з корупцією та низький рівень довіри до українських судів та прокуратури. Також відмічають законодавчі ініціативи парламенту, які загрожують новоствореній антикорупційній інфраструктурі.

Серед низки рекомендацій, наданих «Transparency International» для покращення показників у 2018 році, присутній пункт, що стосується перезапуску Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Мова йде про ухвалення законодавства, яке дозволить перезапустити НАЗК на умовах прозорого та незалежного конкурсу, забезпечити законодавчу базу для якісної співпраці та захисту викривачів корупції, забезпечити ведення повного та безперешкодного реєстру е-декларацій³, а також впровадити автоматичну перевірку декларацій та активізацію перевірки декларацій топ-посадовців⁴.

¹ Українці вважають, що найбільше розвитку країни заважає корупція, – опитування [Електронний ресурс] // Інформаційне агентство УНІАН. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.unian.ua/politics/10310982-ukrajinci-vvazhayut-shcho-naybilshе-rozvitku-krajini-zavazhaye-korupciya-opituvannya.html>.

² В контексті даного дослідження індекс 0 вважається показником дуже високого рівня корупції в країні, тоді як 100 – вкрай низького.

³ Аналіз судової практики за статтею 172-6 (порушення вимог фінансового контролю) Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) свідчить про те, що серед чинників, які зумовлюють неподання або несвоєчасне подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема присутній такий, як неналежне функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – ЄДРД).

⁴ Індекс сприйняття корупції – 2017 [Електронний ресурс] // Transparency International Ukraine. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

НАЗК є одним із спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, серед повноважень якого виділяють право на складання протоколів про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції НАЗК, застосування передбачених законом заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення¹. Дудоров О. О. у Моніторинговому звіті щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції² в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією, констатує той факт, що стан виконання НАЗК покладеної на нього згаданої вище функції не може розцінюватись як задовільний, що в підсумку призводить до зниження результативності дії всього антикорупційного механізму держави. Автор наводить статистичні дані, що підкріплюють це твердження: станом на 1 червня 2018 р. за результатами розгляду 259 протоколів судами першої інстанції винною визнано 61 особу, тобто менше 24% від загальної кількості таких справ³.

Що стосується періоду з 1 червня по 31 грудня 2018 року, то в Єдиному державному реєстрі судових рішень (далі – ЄДРСР) розміщено 312 справ за статтями 172-4–172-9 КУпАП (адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією), розглянутих судами першої інстанції за протоколами, що надійшли від НАЗК. Ці дані свідчать про значне зростання кількості надісланих НАЗК протоколів у порівнянні з періодом, за який було проведено моніторинговий звіт Дудоровим О. О. Проте, і досі залишаються питання щодо їхньої якості: лише 30 осіб визнані винними (з накладенням адміністративного стягнення), що становить близько 10% від їх загальної кількості; дві з 30 постанов скасовані судами апеляційної інстанції у зв'язку із закінченням на момент розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення і за відсутністю складу правопорушення.

Щодо розміру штрафів, то у рішеннях, розглянутих в період підготовки звіту, суди обирали найменший з можливих, – 50 неоподаткованих мінімумів доходів громадян (далі – нмдг) – за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП; 100 нмдг – за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП; 100 нмдг – за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП; 200 нмдг – за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП; є один випадок накладення штрафу у розмірі 1000 нмдг за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 4 ст. 172-6 КУпАП.

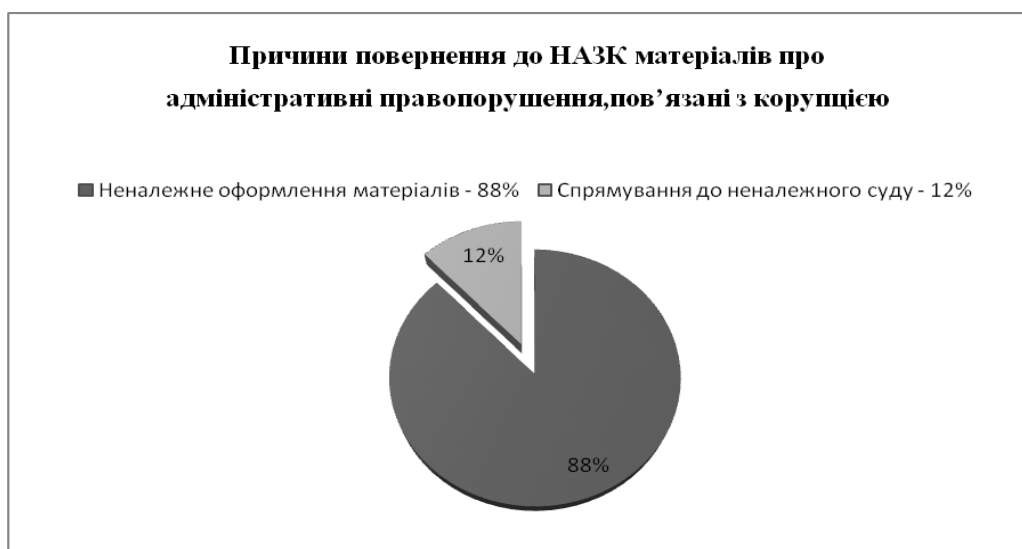


¹ Йдеться про статті 172-4–172-9 КУпАП, тобто поведінку, яка формує корупційні ризики, хоча і не є корупційним правопорушенням.

² Автор вказує на умовність використаного звороту «адміністративно-юрисдикційна функція» з огляду на те, що справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, розглядаються безпосередньо судами.

³ Дудоров О. О. Моніторинговий звіт щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (станом на 1 червня 2018 року) [Електронний ресурс] / О. О. Дудоров. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://pravo.org.ua/img/books/files/1531464560dudorov_nazk_report.pdf.

В процесі аналізу судової практики за відповідними статтями КУпАП виявлено, що 89 з 312 справ, тобто 29% від їх загальної кількості, повернуто до НАЗК, що свідчить про погіршення в даному аспекті ефективності реалізації агентством покладеної на нього адміністративно-юрисдикційної функції в порівнянні з попередніми даними¹. Щодо мотивації суду при поверненні матеріалів НАЗК, то результати так само не надто відрізняються від попередніх, – у 88% випадках (79 справ) суд мотивував повернення неналежним оформленням і 12% (10 справ) – порушенням вимог територіальної підсудності, тобто протоколи направлено не за місцем вчинення правопорушення². Важливим є також те, що в низці випадків суди самостійно направляли матеріали справ до належного суду, – 2% від загальної кількості, тобто 6 справ, з чого випливає, що у 14% мало місце порушення вимог територіальної підсудності. Проблемним аспектом подібних ситуацій є неврегульованість чинним законодавством питання про зміну підсудності у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, у справі №522/17102/18 апеляційний суд Одеської області дійшов висновку щодо необхідності застосування норм кримінального процесуального законодавства (ст. ст. 32, 34 Кримінального процесуального кодексу України)³. З обставин справи випливає, що на адресу апеляційного суду Одеської області надійшло подання судді Приморського районного суду м. Одеси, яке мотивоване тим, що особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, є суддею Приморського районного суду м. Одеси, з усіма суддями цього суду перебувала у дружніх відносинах, що може викликати сумнів щодо неупередженості суддів Приморського районного суду м. Одеси при розгляді протоколу про адміністративне правопорушення. Проте, у ст. 257 КУпАП передбачається, що у разі вчинення корупційного правопорушення службовою особою, яка працює в апараті суду, протокол разом з іншими матеріалами надсилається до суду вищої інстанції для визначення підсудності. За таких умов дискусійним є питання щодо припустимості застосування аналогії закону, адже ч. 2 ст. 32 КПК передбачає, що у випадку, коли кримінальне провадження стосовно судді має здійснюватися тим судом, у якому обвинувачений обіймає чи обіймав посаду судді, кримінальне провадження здійснює суд, найбільш територіально наближений до суду, в якому обвинувачений обіймає чи обіймав посаду судді, іншої адміністративно-територіальної одиниці⁴. Зустрічалися також і випадки направлення справ на повторний автоматичний перерозподіл в аналогічних ситуаціях.



¹ За даними, наданими Дудоровим О. О. в Моніторинговому звіті щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією, до НАЗК було повернуто близько 27% з загальної кількості справ (70 проваджень).

² За 2016-2018 роки 91% з повернутих НАЗК протоколів суд обґрунтував неналежним оформленням і 9% – порушенням вимог щодо територіальної підсудності.

³ Аналогія права та аналогія закону не передбачені нормами чинного КУпАП.

*Задля загального розуміння ситуації було взято до уваги також і справи, які перебувають на стадії розгляду, наприклад: справи, в яких суддя оголосив про відвід; направлено до іншого суду; справи, які перебувають на стадії об'єднання в одне провадження тощо.

⁴ У чинному КУпАП відсутні норми, які б регулювали подібні випадки.

В абсолютній більшості згаданих вище випадків суди керувалися статтями 256 та 268 КУпАП, тобто мали місце здебільшого вади щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення. Серед таких вад найчастіше зустрічались відсутність у протоколі:

- підпису особи, що притягується до адміністративної відповідальності;
- зазначення місця та часу вчинення адміністративного правопорушення;
- зазначення дати вчинення правопорушення.

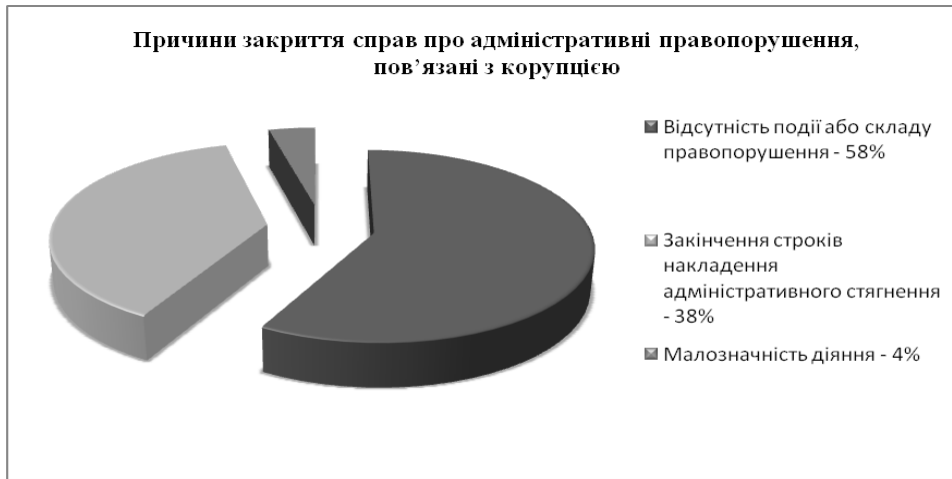
Викликає питання також той факт, що в процесі пошуку справ, розміщених в ЄДРСР за результатами розгляду судами першої інстанції протоколів, надісланих НАЗК, виявлено кілька випадків, коли судами прийнято ряд ідентичних постанов. Під час пошуку на сайті Судової влади України даних осіб, що притягувались до адміністративної відповідальності, встановлено, що в абсолютній більшості описаних вище випадків такою особою є одна людина.

Найбільш показовою є ситуація, коли 27 вересня 2018 року Харківським районним судом Харківської області прийнято 37 абсолютно ідентичних постанов (номери протоколів, зазначені в текстах постанов, – різні) про притягнення до адміністративної відповідальності за ч. ч. 1, 2 ст. 172-7 КУпАП директора комунального підприємства Харківської районної ради «Комуненерго». Слід зазначити, що в усіх 37 випадках матеріали справи повернуто до НАЗК для належного оформлення.

Подібна ситуація виникла при розгляді Орджонікідзевським районним судом м. Запоріжжя 9 протоколів про адміністративне правопорушення за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, складених щодо однієї особи. Проте, у цьому випадку судом зупинено строки розгляду справи про адміністративне правопорушення через те, що особа не з'явилась на судові засідання двічі, – вперше аргументувавши такі дії відрадянством, а вдруге захисником цієї особи подано до суду заяву про зупинення та відкладення розгляду справи на іншу дату у зв'язку з знаходженням її (особи) в розгляді іншої справи в іншому суді. Загалом, неявка осіб, що притягуються до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, до суду, залишається однією з причин низької ефективності виконання НАЗК покладеної на нього адміністративно-юрисдикційної функції, оскільки при розгляді судами відповідних справ присутність такої особи є обов'язковою. В такому разі можливий вплив строків накладення адміністративного стягнення, що передбачає закриття провадження. Зустрічаються випадки, коли йдеться саме про умисну неявку особи до суду з метою уникнення відповідальності. Яскравим прикладом є ситуація, в якій Березанським міським судом Київської області у справі №373/314/18 прийнято 9 постанов про застосування до особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, приводу через ухилення від явки до суду. Особа не з'являлась на судові засідання з 19 квітня 2018 року, проте відповідно до постанови від 26 жовтня 2018 року (останній у цій справі на момент написання звіту) її не доставлено до суду, тобто не виконано привід (з причини відсутності особи за місцем проживання).

Щодо постанов про закриття провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язаних з корупцією, то їх кількість становить 52% від загальної кількості розглянутих справ (161 постанова), що несуттєво відрізняється від попередніх даних.¹

¹ За 2016-2018 роки 45% від загальної кількості розглянутих Дудоровим О. О. справ було закрито.



У семи випадках справи закрито у зв'язку з малозначністю вчиненого на підставі статті 22 КУпАП. В одному з них особа вважала, що вчасно подала декларацію на офіційний веб-сайт НАЗК¹, але виявилось, що такої декларації в реєстрі немає. Свою вину особа визнала повністю, пояснивши, що завжди відповідально ставилася до подання декларацій та щиро розкаюється у вчиненому. У іншому випадку особа так само повністю визнала свою вину у вчиненні адміністративного правопорушення за ч. 1 ст. 172-б КУпАП, підтвердила обставини, викладені у протоколі про адміністративне правопорушення, та пояснила суду, що у зв'язку з перебуванням в декретній відпустці та необхідністю догляду за новонародженою дитиною забула своєчасно подати щорічну декларацію. Тобто підставами закриття цих справ були неспричинення такими правопорушеннями наслідків, щире каяття у вчиненому і визнання протиправності своїх дій. На останню постанову прокурором подано апеляційну скаргу, що, як і у всіх випадках подання апеляційних скарг прокурорами, закінчилось поверненням такої скарги особі, яка її подала, оскільки відповідно до законодавства прокурор має право на апеляційне оскарження виключно на стадії виконання судового рішення².

Щодо такого аспекту серед причин закриття судами першої інстанції проваджень у справах про адміністративні правопорушення, як відсутність події та складу правопорушення, що передбачений у ст. 247 КУпАП (обставини, що виключають провадження у справі про адміністративне правопорушення), доцільно зупинитися на справах №757/21060/18-п та №757/21062/18-п. В обох випадках особою, щодо якої НАЗК складено протоколи про притягнення до адміністративної відповідальності, є Уповноважена Верховної Ради України з прав людини. Що ж до суті цих протоколів, то НАЗК звинувачують Уповноважену у вчиненні правопорушення за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП, тобто неповідомленні особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів у першій справі, та за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, тобто вчиненні дій чи прийнятті рішень в умовах реального конфлікту інтересів, – у другій³. Щодо події адміністративного правопорушення, то НАЗК обґрунтовують її присутність на пленарному засіданні Верховної Ради України, на порядок денний якого винесено питання щодо призначення Уповноваженого Верховної Ради з прав людини. Особа, що притягується до адміністративної відповідальності, будучи народним депутатом та кандидатом на зазначену посаду, в своєму виступі зазначила: «Я розраховую на вашу підтримку», а також проголосувала за свою кандидатуру. НАЗК вважає, що такі дії вчинені в умовах реального конфлікту інтересів, оскільки в особи були наявні:

- приватний інтерес;
- службові чи представницькі повноваження;
- суперечність між приватним інтересом та її службовими чи представницькими повноваженнями;
- вплив цієї суперечності на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень.

¹ Згідно з ч. 1 ст. 172-б КУпАП несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тягне за собою накладення штрафу від 50 до 100 нмдг.

² П. 8 Інформаційного листа ВССУ «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією», від 22 травня 2017 р. № 223- 943/0/4-17.

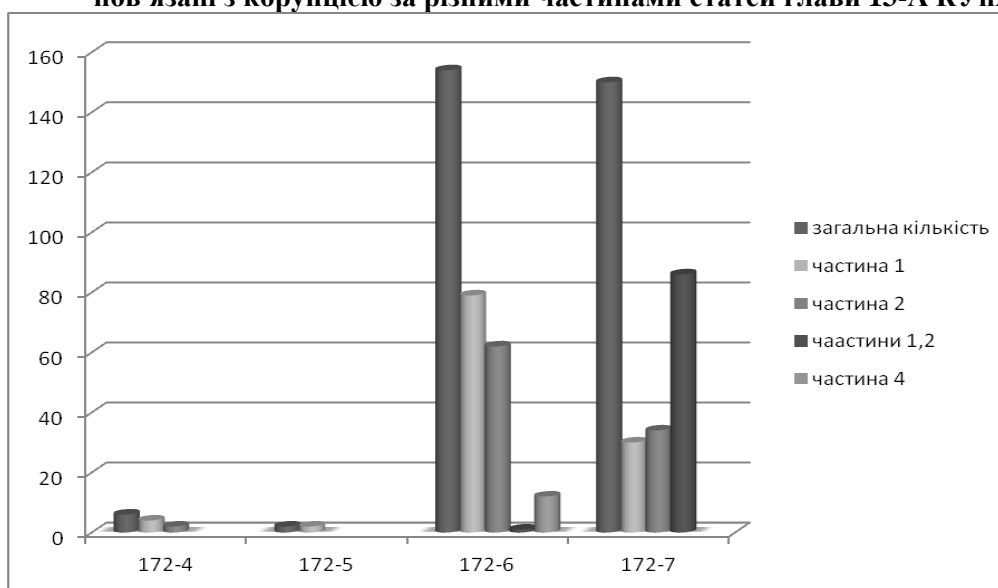
³ Недоречним також можна вважати факт необ'єднання описаних справ в одне провадження.

У справі №757/21062/18-п за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП суд прийняв рішення про направлення матеріалів НАЗК для належного оформлення, оскільки в протоколі про адміністративне правопорушення зазначено про відсутність свідків вчиненого адміністративного правопорушення, що явно не відповідає дійсності та суперечить матеріалам справи. Очевидним є також закриття вказаних справ у зв'язку з відсутністю складу та події адміністративного правопорушення, адже, як зазначив суд в аргументації свого рішення, голосування окремою особою саме по собі не може створювати безпосередній причинно-наслідковий зв'язок між діями та юридичними наслідками у формі прийнятого рішення колегіальним органом, а наявність певних пільг в особи, яка перебуває на посаді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, не може вважатися ознакою наявності у особи реального конфлікту інтересів, оскільки суперечить природі таких пільг, які є гарантією незалежності діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Щодо статистики направлення до суду справ про адміністративні правопорушення за різними статтями, передбаченими главою 13-А, то вона не суттєво відрізняється від попередніх даних¹. Найбільшу кількість складають справи за статтею 172-6 КУпАП, – 154, за статтею 172-7 – 150 справ, ст. 172-4 та ст. 172-5 – 6 та 2 відповідно. Що стосується статей 172-8 та 172-9, то судячи зі справ, оприлюднених на сайті ЄДРСР, протоколи за такими статтями не складались. Щодо відсоткового співвідношення із загальною кількістю справ, то частка направлених протоколів за ст. 172-6 становить 49%, за ст. 172-7 – 48%, за ст. 172-4 – 2% та за ст. 172-5 – близько 1%.

Статистика направлених НАЗК до суду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією за різними частинами статей глави 13-А КУпАП



На сайті ЄДРСР розміщено шість рішень судів першої інстанції за статтею 172-4 КУпАП² за матеріалами, що надійшли від НАЗК, – чотири за ч. 1 та два – за ч. 2. П'ять із цих шести рішень полягають у закритті провадження у справі у зв'язку з відсутністю події та складу правопорушення. В одному рішенні суд постановив про зупинення строку розгляду справи на підставі ст. 277 КУпАП, оскільки особа умисно ухилялась від явки на судові засідання (вже вдруге у цій справі), зазначивши, що перебуває у відрадженні.

За ст. 172-5 КУпАП³ розглянуто лише дві справи, і обидві за ч. 1. В одній із них судом прийнято рішення про закриття провадження у справі у зв'язку з відсутністю складу правопорушення, оскільки особа не мала умислу на вчинення такого правопорушення при

¹ Дудоров О. О. Моніторинговий звіт щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (станом на 1 червня 2018 року) [Електронний ресурс] / О. О. Дудоров. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://pravo.org.ua/img/books/files/1531464560dudorov_nazk_report.pdf.

² Стаття 172-4 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю (ч. 1); порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ч. 2); дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, передбачають більш сувору відповідальність (ч. 3).

³ Стаття 172-5 КУпАП передбачає відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.

отриманні у приміщенні приватного нотаріуса Одеського міського нотаріального округу у власність подарунка, вартість якого перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунку, від особи, яка не є їй близькою, чим могла порушити вимоги ст. 23 Закону «Про запобігання корупції». Крім того, однією з постанов у цій справі призначено надіслання матеріалів до іншого суду, оскільки справи про вчинення адміністративних правопорушень розглядаються за місцем їх вчинення, тобто НАЗК порушили вимоги територіальної підсудності, передбачені ч. 2 ст. 257 та ч. 1 ст. 276 КУпАП. Важливим є також те, що протокол, складений НАЗК, не надавався особі, що притягувалась до адміністративної відповідальності, про що є відповідна відмітка в адміністративному протоколі, а також відсутній підпис особи про отримання його копії, що є порушенням вимог, встановлених ст. 268 КУпАП.

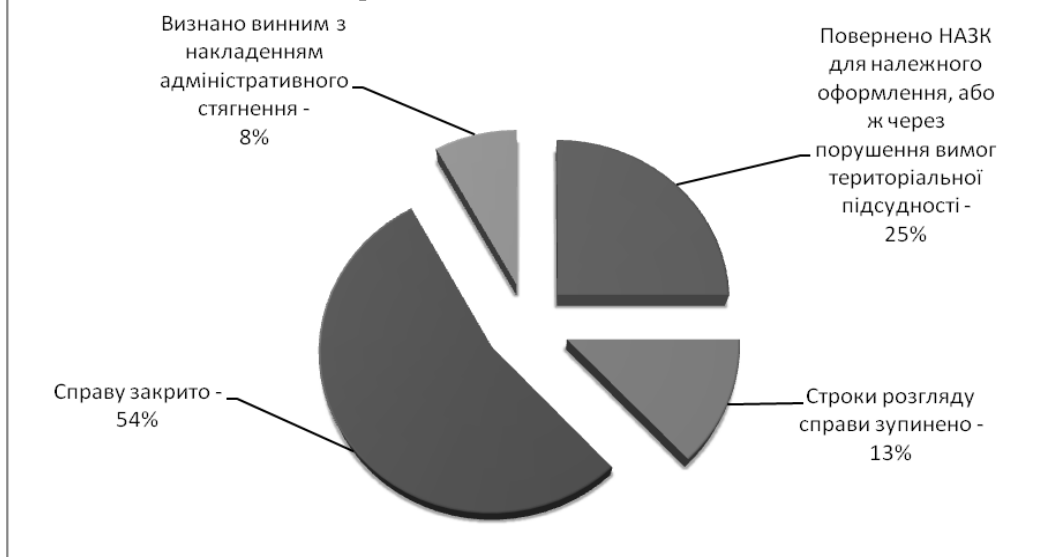
На сайті НАЗК зазначено, що з початку 2018 року кількість протоколів про адміністративні правопорушення, складених уповноваженими особами НАЗК з початку 2018 року за результатами фінансового контролю (ст. 172-6 КУпАП), зросла в 9 разів порівняно з аналогічним періодом минулого року, – із січня по жовтень 2018 року до суду направлено 300 протоколів: 150 за фактами несвоєчасного подання суб'єктами декларування е-деклараций (ч. 1); 135 – щодо неповідомлення або несвоєчасного повідомлення про суттєві зміни у майновому стані (ч. 2); 15 – за фактами декларування недостовірної інформації (ч. 4). За аналогічний період 2017 року НАЗК за порушення вимог статті 172-6 КУпАП направило до суду 33 протоколи¹. Проте очевидним є те, що головним питанням є не кількість, а якість направлених до суду матеріалів.

З 1 червня по 31 грудня 2018 року за статтю 172-6 на сайті ЄДРСР розміщено 154 рішення. З них: за ч. 1 – 79 справ (51% від загальної кількості справ за цією статтею), за ч. 2 – 62 (40%)², за частиною 4 – 12 (8%), за частинами 1 і 2 – 1 справа (близько 1%). Як і в попередній період, кількість постанов про накладення адміністративного стягнення за ст. 172-6 КУпАП є найвищою, – 18 (12% від загальної кількості справ за цією статтею) з 30 за період написання звіту, хоча одну з таких постанов скасовано в порядку апеляційного оскарження та закрито провадження у зв'язку з закінченням на момент розгляду справи строків накладення адміністративного стягнення, які передбачені у ст. 38 КУпАП. Як вже зазначено, при призначенні розміру штрафів суди обирали найменший, – 50 нмдг – за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП; 100 нмдг – за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП; 1000 нмдг – ч. 4 ст. 172-6 КУпАП. Щодо причин закриття справ за цією статтею, то вони є досить тривіальними, – з 81 (52% від загальної кількості справ за цією статтею) таких справ 47 закрито у зв'язку з відсутністю складу правопорушення, 28 – у зв'язку зі спливом строків накладення адміністративного стягнення, у 6 випадках судами прийняте рішення про закриття справи у зв'язку з малозначністю вчиненого.

¹ НАЗК: кількість направлених до суду адмінпротоколів за результатами фінансового контролю зросла в 9 разів [Електронний ресурс]. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-kilkist-napravlenykh-do-sudu-adminprotokoliv-za-rezultatamy-finansovogo-kontrolyu-zroslo-v>.

² Як уже було зазначено вище, 9 із 62 постанов за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП було ухвалено за розглядом фактично однієї справи (в усіх випадках строк розгляду справи було повторно зупинено).

Статистика прийнятих судами першої інстанції рішень при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що передбачені ст. 172-6 КУпАП



79 зі 154 таких протоколів складено за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП (51%). Як і в попередній період, кількість постанов про визнання осіб винними в даному випадку є досить високою, – 14, тобто 18%¹ від загальної кількості справ за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП. Щодо повернення матеріалів справи НАЗК, то відсоток таких є дещо нижчим, – 27%, тобто 21 постанова, з яких: 11 повернуто у зв'язку із неналежним оформленням; 10 – у зв'язку із надісланням протоколів до неналежного суду, тобто порушенням вимог територіальної підсудності.

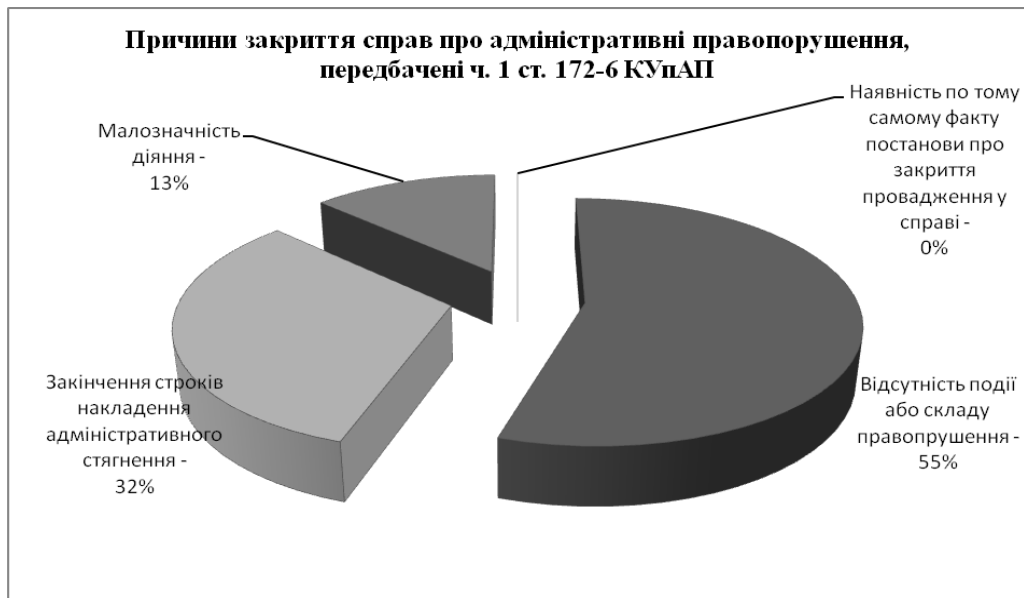
Так, у справі №758/9125/18 Подільським районним судом м. Києва прийнято рішення про повернення матеріалів НАЗК для вирішення питання про їх направлення до належного суду з дотриманням вимог ст. 276 КУпАП. З обставин справи вбачається, що особа, яка притягувалась до адміністративної відповідальності як колишній працівник Управління з експлуатації майнового комплексу Міністерства фінансів, що знаходиться в Подільському районі м. Києва, повинен був подати декларацію в той час, коли він вже відношення до цієї установи не мав, тобто не мав доступу і до її приміщення. Особа постійно проживала в Дарницькому районі міста Києва, де мала комп'ютер та доступ до мережі інтернет, а нове місце її роботи знаходиться в Голосіївському районі міста Києва, тому і вчинити бездіяльність у вигляді неподання декларації по колишньому місцю роботи, яка територіально відноситься до Подільського району міста Києва, не могла. Важливим аспектом також є те, що за цією справою на сайті ЄДРСР розміщено 3 постанови: від 17.07.2018 р. – постанова Подільського районного суду м. Києва про повернення матеріалів НАЗК для вирішення питання про направлення до належного суду; від 06.08.2018 р. – постанова Апеляційного суду м. Києва про повернення апеляційної скарги особі, яка її подала (прокурор)²; від 29.08.2018 р. – ідентична першій постанова, оскільки НАЗК знову направило протокол про вчинення адміністративного правопорушення до Подільського районного суду міста Києва. Така ситуація є неодноразовою, – у справі №361/3600/18 Броварським міськрайонним судом прийнято 3 постанови про повернення НАЗК матеріалів для направлення до належного суду, але агентство все одно направляло їх з порушенням вимог територіальної підсудності.

Що ж до закриття проваджень у справах за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, то їх відсоток становить 57% (46 справ), що є трохи гіршим показником у порівнянні із попередніми даними³. 15 таких справ закрито у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення; 25 – у зв'язку із відсутністю складу правопорушення; 6 – у зв'язку з малозначністю вчиненого.

¹ За період 2016-2018 рр. відсоток постанов про визнання осіб винними з накладенням адміністративного стягнення становив 33% від загальної кількості справ за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП.

² Як уже було зазначено вище, всі випадки подання апеляційних скарг прокурорами, закінчились поверненням таких скарг, оскільки відповідно до норм чинного законодавства прокурор має право на апеляційне оскарження виключно на стадії виконання судового рішення.

³ За період 2016-2018 рр. відсоток постанов про закриття проваджень у справах становив 51% від загальної кількості справ за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП.

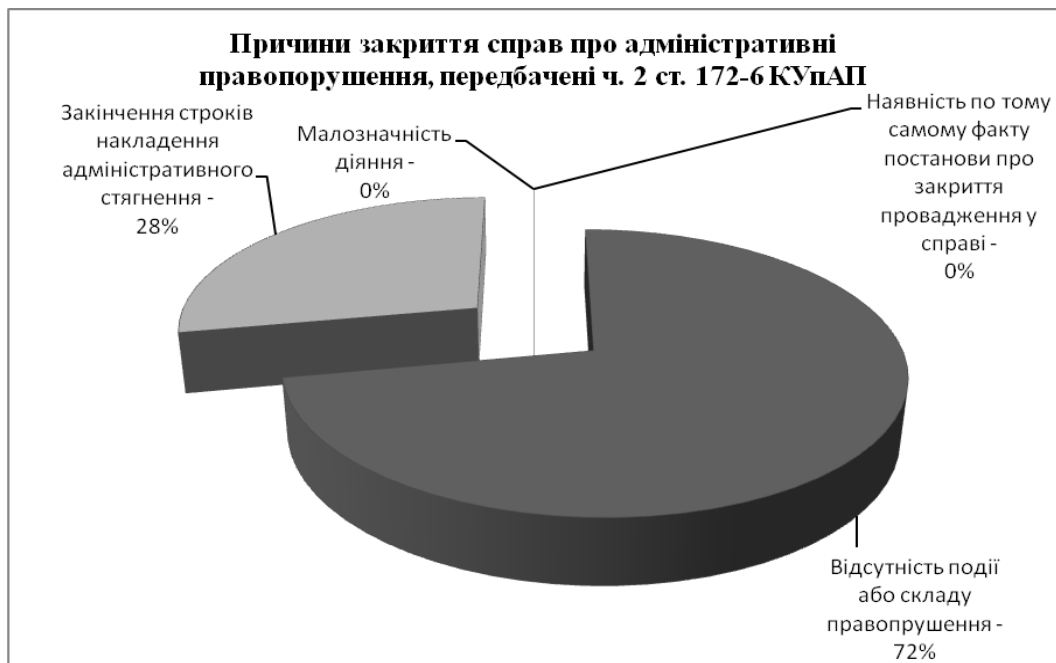


За ч. 2 ст. 172-6 КУпАП станом на 31 грудня 2018 року на сайті ЄДРСР розміщено 62 судових рішення, що значно перевищує кількість таких рішень за 2016-2018 рр., проте результативність дій НАЗК у даному аспекті є нижчою, аніж за ч. 1, – так само, як і за попередній період. Зокрема, частка постанов про зупинення строків розгляду справ через неявку осіб на судові засідання в даному аспекті є найвищою, – 11. Як вже зазначалось, 9 з таких постанов прийнято в процесі розгляду по факту однієї справи. Лише 4 особи визнано винними з накладенням адміністративного стягнення, що становить 6% від загальної кількості справ за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП.

У 29 випадках (47%) провадження у справі закрито, – з них: 8 – у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення, 21 – у зв'язку з відсутністю події та складу адміністративного правопорушення. У 13 випадках (21%) матеріали справи повернуто судом до НАЗК для належного оформлення; порушення вимог щодо територіальної підсудності мало місце при прийнятті 5 постанов (12%).

У трьох таких справах (№758/8318/18, №758/7098/18, №758/7100/18) особами, що притягувались до адміністративної відповідальності, є працівники Міністерства фінансів. Як вбачається з протоколів за цими справами, місцем вчинення правопорушення є м. Київ, вул. Межигірська 11 (адреса МФУ), тобто протоколи надіслано до Подільського районного суду м. Києва. Однак, як обґрунтовано зазначив в клопотанні прокурор, за даними Єдиного державного реєстру юридичних осіб-підприємців та громадських формувань, місцезнаходженням юридичної особи – Міністерства фінансів України, є вулиця Грушевського, 12/2, що територіально відноситься до Печерського району міста Києва.

Відсоток закритих справ за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП є нижчим, аніж за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, – 47% (29 справ). Близько 72% з цих 29 справ закрито у зв'язку із відсутністю події та складу правопорушення та близько 28% – у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення.



Що стосується справ, розміщених на сайті ЄДРСР за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП станом на 31 грудня 2018 року, то їх значно більше, аніж за попередніми даними¹, – судами першої інстанції прийнято 12 постанов у справах про адміністративні правопорушення, що надійшли від НАЗК. В одній з них (справа №428/6073/18) особу визнано винною з накладенням адміністративного стягнення у вигляді штрафу у розмірі 1000 нмдг². Як вбачається з обставин справи, за результатами повної перевірки декларації особи, що притягується до адміністративної відповідальності, встановлено, що вона, займаючи посаду заступника міського голови Северодонецької міської ради, діючи умисно, у розділі 3 «Об'єкти нерухомості» декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за 2016 рік зазначив завідомо недостовірні відомості у сумі 224 315,00 грн. щодо вартості квартири на дату набуття. Водночас відповідно до наданої суб'єктом декларування копії нотаріального договору дарування дар (квартиру) оцінено в 620 000,00 грн. Цю постанову скасовано в порядку апеляційного оскарження, оскільки строки накладення адміністративного стягнення, передбачені статтею 38 КУпАП, порушено.

Досить передбачуваним є і те, що у 8 випадках провадження у справі закриті, з них: 4 – у зв'язку із відсутністю події та складу адміністративного правопорушення; 4 – у зв'язку із закінченням строків накладення адміністративного стягнення. У двох випадках прийнято постанови про зупинення строків розгляду справи у зв'язку із ухиленням осіб, що притягується до адміністративної відповідальності, від явки до суду.

¹ Станом на 1 червня 2018 р. в ЄДРСР за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП було розміщено лише одне рішення у справі, направлений НАЗК.

² Вчинення дій, передбачених ч. 4 ст.172-6 КУпАП тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто в даному випадку було призначено найменший розмір штрафу.



Відсоток рішень за **статтею 172-7 КУпАП**¹ є одним із найбільших – 150 (48%) від загальної кількості справ, що надійшли від НАЗК). 86 з них прийнято у справах про притягнення до відповідальності за вчинення дій, передбачених одночасно частинами 1 і 2 ст. 172-7 КУпАП.² Проте, як уже зазначалось, 37 таких рішень ухвалено в результаті розгляду фактично однієї справи. Окремо за ч. 1 ст. 172-7 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП на сайді ЄДРСР оприлюднено відповідно 30 та 34 рішення.

В 10 випадках осіб визнано винними з накладенням адміністративного стягнення у вигляді штрафу, проте найменшого з можливих: 100 нмдг – за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП та 200 нмдг – за ч. 2 цієї статті. Одну з цих постанов скасовано апеляційним судом у зв'язку з відсутністю складу правопорушення.

У 55 (37%) випадках матеріали справи повернуто до НАЗК, – більшість випадків таких повернень обґрунтовані неналежним оформленням протоколів; значно рідше зустрічались випадки порушення територіальної підсудності.

Не викликає подиву також і той факт, що 72 справи за статтею 172-7 КУпАП закрито, – 48%. 35 таких рішень обґрунтовано відсутністю складу правопорушення, 36 – закінченням строків накладення адміністративного стягнення. В одному випадку мало місце закриття справи у зв'язку з малозначністю вчиненого. Станом на 31 грудня 2018 р. 7 справ за ст. 172-7 КУпАП перебували на стадії об'єднання в одне провадження, а в 4 випадках судді оголошували відвід через конфлікт інтересів і справи направлялись на повторний автоматичний перерозподіл, тобто наразі доля цих справ невідома.

Тенденції розгляду судами першої інстанції справ за ст. 172-7 КУпАП в період з 1 червня по 31 грудня 2018 р. не надто відрізняються від даних, наданих Дудоровим О. О. у згаданому Моніторинговому звіті щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією, тобто немає необхідності в більш детальному розгляді таких справ³.

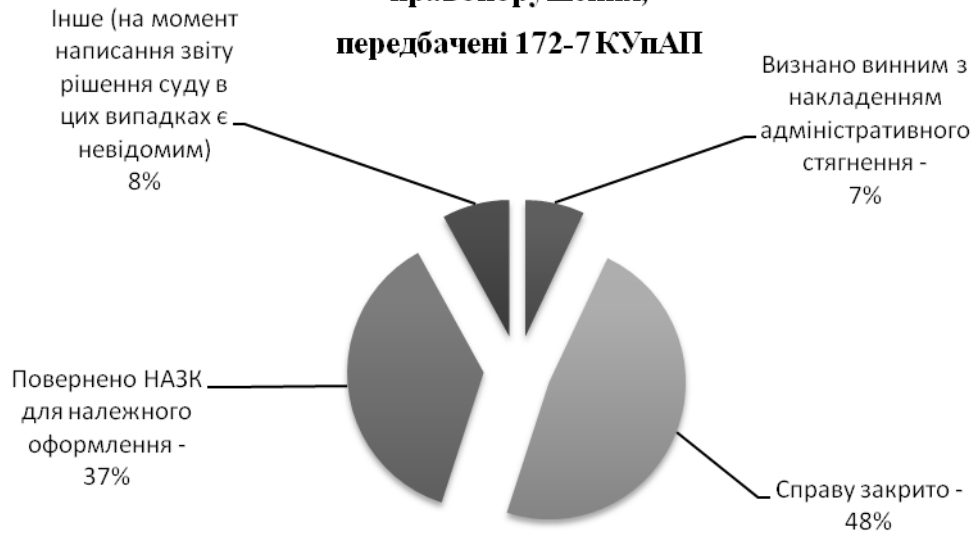
¹Ця стаття передбачає адміністративну відповідальність за вчинення таких дій, як неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (частина 1), вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (частина 2), а також посилену відповідальність за вчинення дій, передбачених частиною першою або другою, вчинених особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.

²Зазвичай справи про адміністративні правопорушення, передбачені різними частинами ст. 172-7 КУпАП, суди об'єднують в одне провадження.

³Найбільш показовими в даному аспекті є справи №757/21060/18-п та №757/21062/18-п, які були розглянуті в попередньому розділі.

**Рішення судів у справах про адміністративні
правопорушення,**

передбачені 172-7 КУпАП



ВИСНОВКИ

У процесі аналізу судової практики при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за протоколами, що надійшли від НАЗК в період з 1 червня 2018 р. – 31 грудня 2018 р. та порівнянні такої практики із попередніми даними (за вересень 2016 р. – травень 2018 р.) можна дійти висновку, що результативність виконання НАЗК своїх повноважень щодо складання адміністративних протоколів незначно змінилась, проте залишається вкрай незадовільною.

Незважаючи на збільшення кількості розміщених на сайті ЄДРСР рішень судів у таких справах за період написання звіту, – 312, тоді як за вересень 2016 р. – травень 2018 р. лише 259, відсоток постанов судів про визнання винними осіб значно знизився – з 24% до 10%.

Загалом статистика рішень судів першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення за 1 червня 2018 р. – 31 грудня 2018 р. корелює з попередньою, – 52% справ закрито, 29% повернуто НАЗК для належного оформлення, тоді як за попередній період такий відсоток становив 49% та 27%, відповідно. До загальної кількості розглянутих у цьому звіті справ включено також і ті, у яких зупинено строки розгляду, суддями заявлено відвід тощо, – тобто ті, остаточне рішення у яких на момент написання звіту є невідомим.

Фактори, що впливають на вочевидь незадовільну результативність виконання НАЗК адміністративно-юрисдикційної функції в частині забезпечення протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, залишаються незмінними. Зокрема, найбільш поширеним є ігнорування НАЗК вимог щодо змісту протоколів, які передбачені КУпАП та відповідними положеннями НАЗК, що тягне за собою необхідність повернення матеріалів справи НАЗК для належного оформлення, і призводить до порушення строків, передбачених ст. 38 КУпАП, через яке провадження у справах про адміністративні правопорушення підлягають закриттю.

Під час написання звіту виявлено такі прогалини та інші вади законодавства:

надто короткі строки притягнення до адміністративної відповідальності. Стаття 38 КУпАП передбачає, що накладення адміністративного стягнення за правопорушення, пов'язане з корупцією, можливе лише протягом трьох місяців, – такий строк вочевидь є закоротким, про що свідчить кількість закритих за цієї обставини справ. Зокрема, уповільнюють розгляд справ такі чинники, як неявка осіб, що притягаються до адміністративної відповідальності, до зали суду, порушення НАЗК вимог щодо територіальної підсудності, а також неналежне оформлення НАЗК протоколів, що тягне за собою так зване «перекидання» матеріалів справи з суду до НАЗК та навпаки;

можливість звільнення особи від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю вчиненого. Надання законодавцем таких повноважень суду унеможливує ефективну реалізацію НАЗК покладеної на нього превентивної функції, адже сучасний стан рівня корупції в Україні свідчить про те, що дане явище потребує жорсткої боротьби з ним, тобто навіть «незначне» порушення антикорупційного законодавства повинне тягнути за собою відповідальність;

відсутність уніфікованого підходу у законодавстві щодо відводу суддів. Статтею 6 Конвенції про захист прав людини передбачене право кожного на справедливий суд, тобто в умовах конфлікту інтересів суддя має оголосити відвід. Проте, на жаль, КУпАП не передбачає такої можливості, тому трапляються випадки, коли суди за таких обставин керуються нормами кримінального законодавства, яке передбачає направлення матеріалів справи до найбільш територіально наближеного суду до того, в якому попередньо розглядалась справа;

нечіткість вимог закону щодо підсудності справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, фігурантами яких є судді;

відсутність прямої вимоги закону щодо обов'язку суду зупинити строк розгляду справи про відповідне правопорушення у випадках, коли особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, ухиляється від явки до суду або з поважних причин (хвороба, відрадження тощо) не має можливості з'явитися до суду;

відсутність можливості оскарження рішення суду прокурором тощо.