DOI: 10.32844/2222-5374-2020-103-1.21**УДК: 342.9****Лаврентьєв Є. О.,***здобувач Науково-дослідного інституту публічного права*

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПРИТЯГНЕННЯ У 2017-2019 РОКАХ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

За часів СРСР недоступність або закритість публічних даних, зокрема, правової статистики слугували відриву адміністративно-правової науки від практики протидії злочинності. Відомо, що у вчених-правників майже завжди в дослідженнях, які потребують вивчення кримінологічної складової суспільних відносин, виникає ймовірність встановлення рівня, поширення, тенденцій, структури, детермінант правопорушень тощо. Відтак, стає за можливим використати ці дані у прийнятті управлінських рішень, з'ясуванні наслідків дії нормативно-правових актів, аргументувати необхідність змін у законодавстві, провести порівняння із масивами соціологічних опитувань тощо. Але навіть за умов публічності статистики існує критика, яка зазвичай зведена до звинувачень у різноманітному маніпулюванні. У певній мірі це стосується статистики адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Метою статті є визначити на підставі аналізу статистичних, судових та відомчих даних основні тенденції притягнення у 2017-2019 роках до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. У статті висвітлено стан притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. На підставі аналізу статистичної, судової та відомчої звітності названо основні тенденції притягнення у 2017-2019 роках до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Автором використано питома вагу та кількісно-якісні показники при характеристиці досліджуваного стану. Розглянуто щорічні зміни реєстрації протоколів про адміністративні правопорушення, їх географію та кваліфікацію, склад правопорушників, а також вражені галузі сфер державного управління. Особливу увагу приділено правопорушенням, які межують з корупційними правопорушеннями, визнаються в кримінології корупційними або в деяких країнах віднесені до таких. Зроблено акцент на проблематиці у доступі статистичної інформації, латентності правопорушень та недосконалості звітності. Охарактеризовано та розкрито нові тенденції у адміністративних правопорушеннях, пов'язаних із корупцією. Визначено подальші напрямки майбутніх досліджень.

Ключові слова: стан, правопорушення, корупція, тенденції, адміністративна відповідальність, судова звітність, відомча звітність, статистика.

Актуальність теми. За часів СРСР недоступність або закритість публічних даних, зокрема, правової статистики слугували відриву адміністративно-правової науки від практики протидії злочинності. Відомо, що у вчених-правників майже завжди в дослідженнях, які потребують вивчення кримінологічної складової суспільних відносин, виникає ймовірність встановлення рівня, поширення, тенденцій, структури, детермінант правопорушень тощо. Відтак, стає за можливим використати ці дані у прийнятті управлінських рішень, з'ясуванні наслідків дії нормативно-правових актів, аргументувати необхідність змін у законодавстві, провести порівняння із масивами соціологічних опитувань тощо. Але навіть за умов публічності статистики існує критика, яка зазвичай зведена до звинувачень у різноманітному маніпулюванні. У певній мірі це стосується статистики адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Завдяки наполегливості та зацікавленості вчених досліджено періоди притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, з середини 90 років минулого століття та до середини 2018 року, але не висвітлено більш сучасний період та поширення корупції в адміністративно-територіальних одиницях. До того ж, аналізу складів правопорушень, які межують з корупційними правопорушеннями, або, наприклад, стосуються спеціально уповноважених суб'єктів протидії корупції, у сукупності не проведено, що могло сприяти уявленню про стан проблеми відповідальності.

Стан дослідження. Питанню вивчення стану адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією приділено значну увагу вченими-адміністративістами. Розповсюдженим є підхід, що базується на вивченні статистичної, судової та відомчої звітності. Зокрема, 2000 року О.В. Терещуком одним з перших на пострадянському просторі оприлюднено відповідні показники з відомчої статистичної звітності та тенденції. Надалі А.В. Гайдук з різних форм звітності було проаналізовано період з 1997 до 2005 року, О.В. Клок – 1995-2013 роки, Д.О. Сіренко - 2014-2016 роки та О.О. Гейц – 2013 рік - I півріччя 2018 року. Водночас треба вказати, що наведений перелік результатів широкомасштабного аналізу вчених статистичних показників став основою, його доповнюють менші за обсягом та вузькопредметні дослідження, як з адміністративного права, так і кримінального права.

Мета статті – визначити на підставі аналізу статистичних, судових та відомчих даних основні тенденції притягнення у 2017-2019 роках до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Виклад основного матеріалу. Аналіз охопив статистичну, судову та відомчу звітність періоду 2017-2019 років [1-7], де відображено стан притягнення до відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Одразу маємо вказати на проблему - не доступність частини статистичної інформації, через що складно вирахувати питому вагу правопорушень, які нас цікавили. Зокрема, з метою приведення нормативних актів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері статистики, у відповідність із законодавством,

скасовано «Звіт про розгляд справ про адміністративні правопорушення та осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності» (звіт 1-АП) [8] та не запроваджено публічних цифрових або автоматизованих альтернатив, які б узагальнювали ці правопорушення. Очевидно, що відтепер виникнуть труднощі у отриманні інформації, яка потрібна для формування уявлення суспільством про тенденції у правопорушеннях, виявлення адміністративного тиску влади на населення або ж гонитви держави за кількісними показниками чи за створенням показного благополуччя. Тепер на офіційному сайті Державної служби статистики України за 2019 рік не можна порахувати питому вагу правопорушень, пов'язаних із корупцією серед адміністративних правопорушень, спираючись на звіти 1-КОР та 1-АП, адже останній з них скасовано. Нам лишалось за можливе провести розрахунки питомої ваги за 2018 рік тобто в рік останнього збору статистичної інформації згаданою службою. Вважаємо, що зміни, спрямовані на спрощення звітності, її відміну, потрібно проводити виключно за одночасної реалізації альтернативних шляхів, наприклад, після автоматизації поєднання реєстрів у частині збору статистичної інформації.

За нашими підрахунками у 2018 році питома вага правопорушень, пов'язаних із корупцією, серед адміністративних правопорушень становила 0,3 % або в перерахунку на справи 11 тис. справ з 4 млн. справ про адміністративні правопорушення. Тоді як за всю історію протидії корупції засобами адміністративного права та 2017 року зокрема, подібний показник питомої ваги був менше 0,1 %. Виявлена нами тенденція є безпрецедентною. Навести аналогічні дані за 2019 рік не має об'єктивної можливості з вищевказаної причини.

За даними звіту 1-КОР кількість протоколів про корупційні правопорушення, направлених до суду у 2019 (без повторно направлених), склала 11 229 проти 10 110 у 2018 році та проти 5 846 – 2017 року. Особливо цікавим у наведених цифрах, є те, що тенденція зростання кількості протоколів поряд із розширенням кола суб'єктів відповідальності та складів правопорушень може виявитись інерційною після ліквідації наприкінці 2019 року підрозділів захисту економіки у структурі НПУ, які забезпечили значний рівень складання адміністративних протоколів. І вірогідно 2020 року такого рівня протидії цій категорії правопорушень не буде зафіксовано через відсутність професійного ядра поліцейських. Адже на професіоналізм поліцейських вказують факти зниження кількості протоколів про корупційні правопорушення, що повернуті судом у зв'язку з неналежним оформленням або за інших підстав (2017 рік – 23, 2018 – 70, 2019 – 58), а також уповільнення зростання кількості протоколів, справи по яких закриті через відсутність події і складу правопорушення (2017 рік – 1021, 2018 – 1963, 2019 – 1910).

Як і 2017 року абсолютна питома вага виявлених правопорушень припадала у 2018-2019 роках на відповідні органи та підрозділи системи МВС України. Це пояснюється розподілом законодавчих повноважень. У шаблоні звіту 1-КОР не враховано з 2015 року ще одного або нового спеціально уповноваженого суб'єкта протидії корупції або НАЗК. Хоча й при врахуванні діяльності НАЗК, що відображена у щорічних звітах [9-11],

згадана тенденція щодо МВС України набуде статусу не абсолютної, а переважачої, як це було наприкінці 90-х років минулого сторіччя. Вважали б за доцільне з метою уніфікації та впорядкування інформації врахувати діяльність НАЗК у відповідній статистичній формі на основі 1-КОР. Наприклад, відповідно до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення притягненими за протоколом, який складено НАЗК, виявились високопосадовці, а саме директор НАБУ, стосовно якого набрало законної сили рішення Рівненського апеляційного суду [12]. Даний факт не відображено у звіті 1-КОР. При цьому, у судовій звітності його пораховано. Виходить, що до потрапляння матеріалів до суду відсутні зведені відомчі дані.

У цілому суди активізували свою діяльність та протягом 2019 року розглянули 11 235 протоколів, що є абсолютним кількісним рекордом за всі роки їх діяльності. До того ж, суди при зростанні навантаження по цій категорії справ зменшили їх залишок у 2019 році до 2 685, тоді, як 2018 та 2017 року їх лишалось 2 718 та 1 876 відповідно, що при перерахунку питомій вазі також програє 2019 року.

Притягнуто судом до відповідальності у вигляді штрафу 2019 року більше або 5759 осіб (51,3 %), 2018 – 4853 (48,0 %) та 2017 року – 1876 (32,0 %). У даному випадку показники можна сприйняти двозначно. З одного боку спостерігаємо кількісно-якісне покращання, а з іншого, якщо взяти до уваги строки притягнення до відповідальності та перерахувати на одну особу, то виявитися погіршення. Зокрема, впродовж 2017-2019 років до відповідальності стабільно притягнуто кожну другу особу, уникла відповідальності через те, що справу закрито у зв'язку із закінченням строків давності накладення стягнення, кожна 4 особа 2019 року, кожна 5 – 2018 року та кожна 7 – 2017 року. Ця тенденція має негативно якісний характер адже з 2019 року більше винних уникало відповідальності, причини чого варто дослідити додатково.

Сума штрафних санкцій поступово збільшено та становить 2017 року 4,2 млн. грн., 2018 – 5 млн.грн. та 2019 – 5,3 млн.грн., що співвідноситься зі зростанням кількості винних осіб.

У правопорушників – представників виконавчої влади, як і у попередні роки, переважає за питомою вагою когорта депутатів сільських, селищних, міських, районних рад (2017 – 48,4 % від усіх притягнених до відповідальності, 2018 – 41,3 та 2019 – 41,2), але з тенденцією до зменшення. З 2017 року зламано практику «недосяжності» відповідальності відносно депутатів обласного рівня, яких, як за кількісним, так і за якісним показником притягнуто до відповідальності більше (2017 – 30 осіб або 1,2 % від усіх притягнених до відповідальності, 2018 – 44 або 0,9 % та 2019 – 96 або 1,7 %).

Посадові особи місцевого самоврядування до відповідальності притягались більше ніж державні службовці, питома вага обох видів службовців протягом звітних періодів не перевищувала 8,5-13,1 % та 4,4-8,5 % відповідно. Позитивним є те, що після перерви у 2016-2017 роках до відповідальності притягнуто у 2018-2019 роках по одному державному службовцю 1-2 категорії (I групи). Однак, державні службовці 5-7 категорій (IV, V групи) та посадових осіб місцевого самовряду-

вання (5-7 категорій) переважають більш значущих за категорією посадових осіб.

Суттєво корумпованими виявились працівники ОВС, питома вага яких зросла з 1,9 % у 2017 році, 5,3 у 2018 році, до 6,2 у 2019 році, державної податкової служби – з 0,7, 1,4 до 1,9 %, державної кримінально-виконавчої служби – з 0,9, 1,1 до 4,6 %, Збройних Сил України – з 1,5, 2,0 до 4,1 %, а також органів та підрозділів цивільного захисту – з 0,7, 0,9 до 2,1 % відповідно.

Попри суспільні очікування у судовій гілці ситуація з професійними суддями лишилась не зламною або негативною. Від показового моменту, коли 2017 року було притягнуто до відповідальності 8 суддів або 0,3 %, кількісний показник та показник питомої ваги щодо них скоротились мінімум вдвічі або до 3 (0,1 %) у 2018 році та до 4 (0,1 %) у 2019 році.

Найбільше правопорушень допущено особами у системі (сфері) бюджету, де сукупно за три останні роки виявлено 1 729 порушників, земельних відносин – 666 та освіти – 369, а найменше приватизації – 6.

Серед осіб, притягнених до відповідальності протягом 2017-2019 років, поширено такі правопорушення, як порушення вимог фінансового контролю (ст. 172⁶), яких зареєстровано 10 068 фактів, порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172⁷) – 2 978 та порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172⁴) – 75. Натомість усі інші склади правопорушень зазнали тенденції до зниження. При цьому, варто вказати, що не складались протоколи за порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172⁹⁻¹), порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 172⁹⁻²) чи за порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 172⁸⁻¹). В останньому випадку це можна пояснити, що ст. 172⁸⁻¹ введено в КУпАП лише у грудні 2019 року.

Встановити наявність тенденцій щодо заподіяної шкоди та її відшкодування не вдалось за можливе через незаповнені рядки звітів, як у судовій, так і відомчій статистиці, за виключенням 2017 року.

Нами з урахуванням даних звіту 1-КОР досліджено складання поліцією протоколів за адміністративно-територіальною ознакою. У зв'язку з тим, що протягом звітних періодів реєструвалась різна кількість протоколів ми вважали за необхідне розрахувати саме питому вагу протоколів від загальної кількості по Україні. Також в оцінці нами особливу увагу приділено такому фактору, як щорічна реєстрація.

Виявлено, що напружена ситуація в Львівській та Харківській областях, де питома вага адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією коливалась у 2017-2019 роках по 6-8 % та 5-7 % відповідно. Без стабільної тенденції щорічного збільшення значна питома вага протоколів у Донецькій області, яка складала 9,3 % у 2017 році, 8,1 % – 2018 та 6,0 % у 2019 році, а також у Одеській (5,5; 7,6 та 7,6 %) та Сумській областях (2,5; 4,9 та 5,0).

Враховуючи фактор латентності правопорушень, пов'язаних з корупцією, ми схильні вважати, що ті області, де найменше таких фактів

можуть бути більш складними у протидії корупції. Це стосується таких областей, як Волинська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька та Чернігівська, а також м. Київ.

На завершення розгляду тенденцій у притягненні до відповідальності винних осіб, що характеризують сучасний стан, пропонується вивчити ще один аспект, пов'язаний із можливими супутніми складами правопорушень, статистичні тенденції щодо яких до цього часу не вивчено. Знижена наведеної звітності важко виокремити правопорушення, вчинені особами, які підпадають під дію основного антикорупційного закону, а тому наведемо лише загальні дані. Так, за даними судової статистики кількість порушень законодавства про закупівлі (ст. 164¹⁴) зросла з 303 у 2017 році до 1161 у 2019 році, невиконання законних вимог посадових осіб Національного антикорупційного бюро України (ст. 185¹³) – з 3 до 8 відповідно, невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції (ст. 188⁴⁶) – з 16 до 101, порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму (ст. 212¹⁵) – з 113 до 1030 та порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ст. 212²¹) – з 208 до 320.

Щодо трьох останніх складів правопорушень встановлено, що питома вага осіб, щодо яких розглянуто справи, та прийнято рішення про накладення стягнення зменшується з року в рік. Наприклад, за порушення порядку надання або отримання внеску на підтримку політичної партії, порушення порядку надання або отримання державного фінансування статутної діяльності політичної партії, порушення порядку надання або отримання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення передвиборної агітації або агітації з всеукраїнського або місцевого референдуму, які є найбільш масовими з наведеного переліку, притягнемо до відповідальності у 2017 році 22 особи, 2018 – 36 та 2019 – 120, що у перерахунку на питому вагу ілюструє зниження з 19,5 % у 2017 році до 11,7 % у 2019 році.

Протоколи за ст. 188⁴⁸ «Невиконання законних вимог посадових осіб Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів», ст. 212³ «Порушення права на інформацію та права на звернення» не складались.

Висновки. Досліджуваний період за всі роки статистичних спостережень вирізняють нові та триваючі тенденції, як загального характеру, серед яких безпрецедентне збільшення правопорушень, пов'язаних із корупцією, що пояснюється зростанням фактів порушень вимог фінансового контролю внаслідок активізації діяльності ОВС, а також рекордна інтенсифікація розглянутих судами справ на фоні зростання

направлених до суду протоколів, так і окремого характеру - злам практики «недосяжності» відповідальності відносно депутатів обласного рівня, ситуація з професійними суддями лишилась негативною.

Спостерігаємо продовження негативної тенденції, коли особи все частіше уникають відповідальності. Посадові особи місцевого самоврядування до відповідальності притягались більше ніж державні службовці, в їх складі державні службовці 5-7 категорій (IV, V групи) та посадових осіб місцевого самоврядування (5-7 категорій) переважають більш значущих посадових осіб. Суттєво корумпованими виявились працівники ОВС, державної податкової служби, державної кримінально-виконавчої служби, Збройних Сил України, а також органів та підрозділів цивільного захисту. Найбільше правопорушень допущено особами у системі (сфері) бюджету, земельних відносин та освіти, а найменше приватизації. Напружена ситуація через значну кількість правопорушень у Львівській та Харківській областях. З огляду на латентність складна ситуація у таких областях, як Волинська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Миколаївська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька та Чернігівська, а також м. Київ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Звіт про стан протидії корупції за 2017 рік за формою № 1-KOP. URL: https://mvs.gov.ua/upload/file/koriya_f0661712.xls. Назва з екрана.
2. Звіт про стан протидії корупції за 2019 рік за формою № 1-KOP. URL: https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661912_2.xls. Назва з екрана.
3. Звіт про стан протидії корупції за 2018 рік за формою № 1-KOP. URL: [https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_\(2\).xls](https://mvs.gov.ua/upload/file/f0661812_2_(2).xls). Назва з екрана.
4. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення за 2019 рік. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/dsa_pres_slujba_2019/dsa_pres_slujba_2020/1p_2019.xlsx.
5. Звіт судів першої інстанції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення за 2018 рік. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/media/1p_2018.xlsx.
6. Звіт форми № 3 Про розгляд судами справ про адміністративні правопорушення та щодо осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності за 2017 рік. URL: https://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/2018_DSA_docs/3_2017.xls.
7. Адміністративні правопорушення в Україні у 2018 році. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/prav_zloch/adm_prp_2018.htm.xls.
8. Наказ Державної служби статистики України від 09.01.2020 № 3 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Держстату від 06 липня 2018 року № 120 «Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 1-АП (річна) «Звіт про розгляд справ про адміністративні правопорушення та осіб, які притягнуті до адміністративної відповідальності»». URL: http://www.ukrstat.gov.ua/norm_doc/2020/37/37_2020.htm.
9. Звіт про діяльність національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>. Назва з екрана.

10. Звіт про діяльність національного агентства з питань запобігання корупції за 2017 рік. URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf.

11. Рішення НАЗК від 19.07.2019 № 2095 «Звіт про виконання плану роботи Національного агентства з питань запобігання корупції на 2019 рік за I півріччя 2019 року». URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/19.07-2095-1.pdf>.

12. Постанова Сарненського районного суду Рівненської області від 06.09.2019 у судовій справі № 572/2133/19. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/84083205>.

Ye. Lavrentiev

MAIN ATTRACTION TRENDS IN 2017-2019 TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR CORRUPTION OFFENSES

During the Soviet era, the unavailability or secrecy of public data, in particular, legal statistics, served to separate administrative law from the practice of combating crime. It is known that legal scholars almost always in studies that require the study of the criminological component of social relations, there is a possibility to establish the level, distribution, trends, structure, determinants of offenses and so on. Therefore, it becomes possible to use these data in making management decisions, clarifying the consequences of regulations, arguing the need for changes in legislation, making comparisons with arrays of opinion polls, and so on. But even with the publicity of statistics, there is criticism, which is usually reduced to accusations of heterogeneous manipulation. To some extent, this applies to statistics on administrative liability for corruption-related offenses. The purpose of the article is to determine, based on the analysis of statistical, judicial and departmental data, the main trends in bringing to administrative responsibility in 2017-2019 for corruption-related offenses. The article highlights the issue of the status of bringing to administrative responsibility for offenses related to corruption. Based on the analysis of statistical, judicial and departmental reporting, the main trends in holding perpetrators accountable in 2017-2019 are identified. The author used the indicator of specific gravity and quantitative and qualitative indicators. The annual registration changes, the geography and qualification of offenses, the composition of offenders, as well as the defeat of public administration are examined. Particular attention is paid to offenses that border on corruption offenses, are recognized as criminological by criminology, or in some countries are attributed to such. Emphasis is placed on the problems of access to information, latency of offenses and imperfection of reporting. New trends in administrative offenses related to corruption are characterized and disclosed. Further directions for future research are identified.

Keywords: state, offenses, corruption, trends, administrative responsibility, judicial reporting, departmental reporting, statistics.