



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)

Звіт підготував:

д.ю.н., проф. О.О. Дудоров

Термін проведення моніторингу:

грудень 2017 р. – червень 2018 р.

*Звіт надруковано в межах проекту ЄС «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади», який реалізує Центр політико-правових реформ. Думки, висловлені у звіті, жодною мірою не відображають офіційної позиції Європейського Союзу.*

## 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

Україна перебуває на відповідальному етапі формування незалежної правової держави з високорозвиненою економікою. При цьому корупція на сьогодні становить одну з центральних загроз національній безпеці України. Пояснюється це серйозністю і багатоаспектністю шкоди, заподіюваної корупцією, адже остання загрожує конституційним правам людини і громадянина, верховенству праву й утвердженню демократії, підриває довіру до органів влади, ускладнює економічний розвиток країни, порушує соціальну справедливість, руйнує правові і моральні засади життєдіяльності суспільства, створює негативний імідж України на міжнародній арені тощо. Тому й не дивно, що у схваленій 12 січня 2015 р. Указом Президента України Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка стала своєрідною дорожньою картою розвитку України на вказаний період, чільне місце у списку десяти першочергових реформ було відведено проведенню антикорупційної реформи.

За період незалежності України відбулося значне поширення корупційної поведінки, що підтверджується, зокрема, звітами міжнародної організації «Transparency International», за якими Україна традиційно оцінюється як держава зі значним рівнем корупції. Так, у 2013 р. Україна посіла 144 місце у світі з 25 балами, у 2014 р. – 142 місце з 26 балами, у 2015 р. – 130 місце з 27 балами, у 2016 р. – 131 місце з 29 балами, у 2017 р. – 130 місце з 30 балами. Наведені показники ставлять Україну в один ряд із країнами, які вважаються найбільш корумпованими, а це негативно впливає на міжнародний авторитет, інвестиційну привабливість країни, швидкість євроінтеграційних процесів тощо. Крім того, зниження оцінки Індексу сприйняття корупції лише на один пункт призводить до впливу з країни капіталу, що дорівнює 0,5 відсотка ВВП. Для України ці цифри означають втрату щороку щонайменше 20 млрд. грн<sup>1</sup>.

Тому цілком закономірно, що протягом останнього десятиріччя проблематика протидії корупції в Україні перебуває (значною мірою під впливом євроінтеграційних процесів і політичних чинників) у сфері посиленої уваги з боку законодавця, юридичної науки, ЗМІ і суспільства загалом; причому громадський і фаховий інтерес до цієї тематики не згасає, а, швидше навпаки, – посилюється.

Попри значущість для скорочення масштабів корупційної поведінки в суспільстві правової культури громадян, організаційно-управлінських факторів і, звичайно, «створення такого соціального порядку, за якого жити і працювати чесно є вигідним»<sup>2</sup>, важливу роль у мінімізації корупції в суспільстві відіграє якість відповідних (кримінально-правових та адміністративно-правових) заборон, а також професійність і наступальна позиція уповноважених органів держави.

Мета антикорупційної реформи повинна бути досягнута, зокрема, за рахунок впровадження новітніх превентивних антикорупційних механізмів, серед яких – декларування майнового стану публічних службовців, перевірка їхньої доброчесності, моніторинг способу життя, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів тощо. Головним же суб'єктом, який мав забезпечити впровадження відповідних інструментів протидії корупції та здійснювати контроль за доброчесною поведінкою осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, стало НАЗК.

Одночасно з цим до повноважень НАЗК було віднесено здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності<sup>3</sup> у вказаній сфері, зокрема, право складати протоколи у справах про

<sup>1</sup> Михайленко Д.Г. Концепція кримінально-правової протидії корупційним злочинам в Україні: дис. ... д.ю.н.: 12.00.08. – Одеса, 2018. – С. 5–6.

<sup>2</sup> Костенко О.М. Щодо протидії корупції в Україні відповідно до концепції «антикорупційних лещат» (коментар кримінолога) // Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листопада 2016 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. – С. 152); Костенко О. Не карою єдиною! Про концепцію «антикримінальних лещат» // Вісник Національної прокуратури України. – 2017. – № 4. – С. 14, 15.

<sup>3</sup> З урахуванням того, що справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, розглядаються судами, слід вказати на умовність використаного у звіті звороту «адміністративно-юрисдикційна функція (діяльність) НАЗК у частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією». Річ у тім, що у правовій доктрині поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності пов'язують з притягненням до адміністративної діяльності за певні правопорушення, а адміністративну юрисдикцію у вузькому розумінні визначають як розгляд адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлений

адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП), тобто поведінку, яка ще не вважається корупційним правопорушенням, але формує певні корупційні ризики. Очевидно, що наділивши НАЗК не лише контрольно-наглядовою, а й адміністративно-юрисдикційною функцією, законодавець прагнув створити потужну державну інституцію, покликану забезпечити ефективність функціонування «попереднього» рубежу протидії корупції.

Водночас є підстави констатувати (і ця думка знаходить підтвердження у звіті), що наразі стан виконання НАЗК покладеної на нього адміністративно-юрисдикційної функції в частині виявлення та протоколювання правопорушень, пов'язаних із корупцією, не може розцінюватись як задовільний, що пояснюється низкою обставин (про це йдеться нижче) і в підсумку призводить до зниження результативності дії всього антикорупційного механізму держави.

З грудня 2017 р. до 1 червня 2018 р. за дорученням ЦППР Дудоровим О.О. здійснювався моніторинг виконання НАЗК адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП України). Здійснення такого моніторингу дозволило не тільки встановити основні проблеми у вказаній сфері протидії корупції, а й запропонувати певні шляхи їх вирішення.

**Мета моніторингу:**

вивчити судову практику у справах про адміністративні проступки, передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП<sup>4</sup>;

визначити загальну характеристику і тенденції розгляду судами справ про вказані адміністративні проступки;

виявити особливості та проблеми розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією;

проаналізувати чинники високого відсотку закриття судами справ досліджуваної категорії;

з'ясувати причини, через які суди повертають протоколи до НАЗК;

інформувати експертне середовище і громадськість про ефективність виконання НАЗК адміністративно-юрисдикційної функції в частині забезпечення протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією, і висловити пропозиції щодо поліпшення вказаної функції.

---

законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративні стягнення (див.: Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2016. – С. 105; Суховетрук І.І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2017. – С. 21–22).

<sup>4</sup> Вивчались знайдені шляхом наскрізного аналізу матеріалів, розміщених у ЄДРСР, рішення судів, постановлені за статтями 172-4–172-9 КУпАП на підставі протоколів, складених уповноваженими особами саме і тільки НАЗК. За результатами пошуку потрібних судових рішень встановлено, що лівову частку (понад 90 %) відповідних протоколів до судів направляють посадові особи органів Національної поліції, яка має уповноважені підрозділи на місцях (на відміну від НАЗК, що діє виключно на центральному рівні). Знайдено і декілька десятків (приблизно 30) судових рішень, зміст яких не дозволив з'ясувати, посадовою особою якого органу (НАЗК чи Національної поліції) було складено відповідний протокол, у зв'язку з чим ці судові рішення не брались до уваги при підготовці звіту.

## РОЗДІЛ 1.

### ЗАГАЛЬНІ ХАРАКТЕРИСТИКА І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

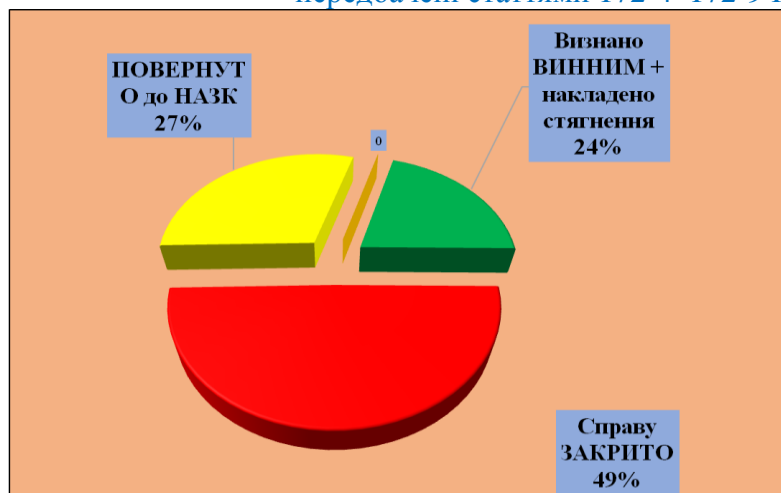
Відповідно до п. 12-1 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК з метою виконання покладених на нього повноважень має право складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції НАЗК, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про такі адміністративні правопорушення. В п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП визначено, що протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені, зокрема, статтями 172-4–172-9 КУпАП, складають уповноважені на те особи НАЗК. Згідно з п. 12 Порядку оформлення протоколів НАЗК протокол про вчинення відповідного адміністративного разом із копією рішення НАЗК та іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення правопорушення.

Станом на 1 червня 2018 р. в ЄДРСР за статтями 172-4–172-9 КУпАП<sup>5</sup> розміщено рішення у **283** справах, які надійшли від НАЗК, а саме 259 рішень, прийнятих судами першої інстанції за результатами розгляду протоколів, складених НАЗК, і 24 рішень судів апеляційної інстанції, ухвалених за результатами розгляду апеляційних скарг.

За результатами розгляду **259** протоколів судами першої інстанції винною визнано (з накладенням адміністративного стягнення) лише **61** особу, що складає менше **24%** від загальної кількості таких справ (див. діаграму). Більше того: **10** рішень із цих 61 рішень судів першої інстанції в подальшому були повністю або частково скасовані в апеляційному порядку.

Необхідно відмітити й те, що до цих і так доволі невисоких показників, так би мовити, ефективності протоколювання НАЗК правопорушень, пов'язаних із корупцією, необхідно ставитися ще більш обережно з урахуванням тієї обставини, що 14 із 61 (23%) «результативних» рішень були ухвалені одним із районних судів за результатом розгляду фактично однієї справи<sup>6</sup>.

Рішення судів першої інстанції у справах про адміністративні правопорушення,  
передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП



<sup>5</sup> Диспозиції вказаних адміністративно-правових норм мають чітко виражений бланкетний характер, відсилаючи передусім до положень Закону України «Про запобігання корупції».

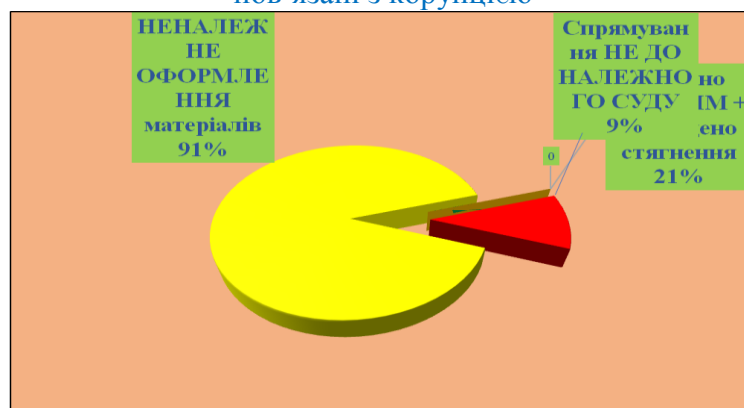
Тому, на відміну від деяких правників (див.: Пономаренко Д. Проблемні питання застосування частини 2 статті 172-6 КУпАП // Юридичний вісник України. – 8–14 вересня 2017 р. – № 36), укладач звіту на визнає проблемою правозастосування, наприклад, те, що ч. 2 ст. 172-6 КУпАП не встановлює: строків звернення відповідним суб'єктом; орган, в який треба звернутись; форми відповідного звернення; визначення суттєвих змін у майновому стані відповідного суб'єкта. Адже всі ці та інші нюанси, важливі з погляду застосування зазначеної адміністративно-правової норми, визначені як Законом «Про запобігання корупції», так і документами НАЗК. Думка про те, що при застосуванні ч. 2 ст. 172-6 КУпАП слід передусім звертатись до положень Закону України «Про запобігання корупції», однозначно впливає і з примітки до цієї статті КУпАП, де сказано, що суб'єктом правопорушень, передбачених нею, є особи, які відповідно до ч. 1 і ч. 2 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

<sup>6</sup> Докладніше про це йтиметься в наступному розділі звіту.

Не сприяє покращенню ситуації в цій сфері протидії корупції й та обставина, що в 57 із 61 випадків (тобто більше, ніж у **93%** справ) суди незалежно від різновиду адміністративного правопорушення та його шкідливості призначали **найменший** розмір штрафу з потенційно можливих: 850 грн – за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП; 1700 грн – за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП; 1700 грн – за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП; 3400 грн – за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП (факти визнання осіб винними та накладення на них адміністративних стягнень у справах про інші адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, на підставі протоколів, складених посадовими особами НАЗК, на момент підготовки звіту в ЄДРСР не виявлені). І лише в трьох випадках суд призначав винній особі штраф, розмір якого перевищував мінімально встановлену законом межу<sup>7</sup>. Тобто в переважній більшості випадків про індивідуалізацію адміністративної відповідальності говорити не доводиться. У цілому ж за результатами розгляду відповідної категорії адміністративних справ за звітний період на винних було накладено штрафів на загальну суму 110 500 грн.

Дослідивши відповідні матеріали судової практики, можна констатувати, що близько **27%** усіх справ (70 проваджень) **було повернуто** до НАЗК. При цьому в **91%** випадків суд мотивував таке повернення матеріалів їхнім **неналежним оформленням**<sup>8</sup>, в інших **9%** випадків – **спрямуванням матеріалів не до належного суду** (тобто мало місце порушення правил підсудності, оскільки протоколи направлялись не за місцем вчинення адміністративного правопорушення)<sup>9</sup>.

#### Причини повернення до НАЗК матеріалів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією



Усі причини повернення матеріалів до НАЗК для належного оформлення можна розділити на дві умовні групи:

- 1) змістовно-процесуальні;
- 2) суто процесуальні.

Суть «*змістовно-процесуальних*» вад (причин) полягає в тому, що в направлених до суду протоколах не містилось всіх достатніх і необхідних даних, які: 1) підтверджували наявність у діях особи складу відповідного адміністративного правопорушення; 2) дозволяли об'єктивно оцінити всі обставини справи (наприклад, з'ясувати, чи заподіяно в результаті вчинення правопорушення матеріальну шкоду для її подальшого відшкодування відповідно до ст. 66 Закону України «Про запобігання корупції»). Варто зауважити, що ця відносно невелика група вад притаманна виключно протоколам про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-

<sup>7</sup> Про особливості накладення адміністративних стягнень за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією, йтиметься нижче.

<sup>8</sup> «... саме від точності, вмотивованості та правильності складення протоколу залежить доля подальшого розгляду справи та обґрунтованість застосування адміністративного стягнення» (див.: Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2016. – С. 114).

<sup>9</sup> Відповідно до висновку КСУ у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої ст. 276 КУпАП від 26 травня 2015 р. № 5-рп/2015 положення цієї норми КУпАП, яке передбачає, що «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», необхідно розуміти так, що використане в ньому словосполучення «за місцем його вчинення» визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення.

7 КУпАП, а тому є сенс докладніше зупинитися на них нижче – під час характеристики особливостей судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені цією статтею КУпАП.

В абсолютній більшості випадків причинами повернення матеріалів до НАЗК були вади *суто процесуального* характеру. Для зручності аналізу ці вади варто класифікувати на декілька відносно самостійних груп.

**1. Вади, пов'язані з порушенням загальних вимог законодавства щодо змісту протоколу про адміністративне правопорушення та прав особи, яка притягується до адміністративної відповідальності (статті 256, 268 КУпАП).** Ця група вад є найбільш чисельною і здебільшого проявляється в таких порушеннях, як:

- незазначення в протоколі місця та часу вчинення, а також дати виявлення правопорушення, що унеможлиблює встановлення строку притягнення особи до адміністративної відповідальності відповідно до ст. 38 КУпАП і подальший розгляд справи в суді;

- відсутність у протоколі підпису особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, або, у разі відмови від підписання протоколу, відповідного запису про це, а також відсутність роз'яснення її прав та обов'язків;

- відсутність будь-яких відомостей у графі щодо визнання або не визнання своєї вини у вчиненні адміністративного правопорушення;

- порушення права особи на подання пояснень і зауважень щодо змісту протоколу.

**2. Вади, пов'язані з порушенням підзаконних актів, розроблених самим НАЗК на виконання своєї адміністративно-юрисдикційної функції.** При протоколюванні фактів вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, посадові особи НАЗК припускаються порушень не лише норм КУпАП, якими регулюється загальний порядок притягнення особи до адміністративної відповідальності, а й приписів виданих самим НАЗК підзаконних актів. У межах таких порушень можна виділити дві умовні підгрупи.

**2.1. Порушення встановленого порядку складання та направлення матеріалів до суду.**

Зокрема, у деяких випадках підставою повернення судом матеріалів до НАЗК було те, що в порушення п. 11 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК і п. 6.6 Регламенту НАЗК рішення про направлення матеріалів до суду приймалось не колегіально, а одноособово певними особами НАЗК (наприклад, постанова Калуського міськрайонного суду Івано-Франківської області від 22 вересня 2017 р. у справі № 345/2936/17). Ще в одному випадку до матеріалів справи не було долучено документи, які підтверджували прийняття на черговому засіданні НАЗК рішення про направлення матеріалів до суду (постанова Печерського районного суду м. Києва від 13 грудня 2017 р. у справі № 757/72573/17-п)<sup>10</sup>.

Згідно з п. 2 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК у разі вчинення особою декількох адміністративних правопорушень протоколи складаються окремо щодо кожного із вчинених правопорушень. Однак у двох випадках НАЗК було складено по одному протоколу щодо декількох правопорушень, у зв'язку зчим відповідні матеріали повертались судами для належного оформлення (наприклад, постанова Миронівського районного суду Київської області від 2 лютого 2018 р. у справі № 371/1583/17).

Порядком оформлення протоколів НАЗК було затверджено форму протоколу про адміністративні правопорушення (додаток 1), якою, зокрема, передбачається зазначення документа, за яким встановлюється особа, та місце її реєстрації. Однак в одній зі справ НАЗК направило до суду протокол, в якому не було зазначено ні відповідний документ, ні місце реєстрації особи; в іншому випадку до матеріалів не було долучено копію паспорта та ідентифікаційного коду особи (постанова Червонозаводського районного суду м. Харкова від 6 лютого 2018 р. у справі № 638/18277/18).

<sup>10</sup> Положення Закону України «Про запобігання корупції» про направлення протоколу про адміністративне правопорушення, пов'язаного з корупцією, на підставі окремого рішення НАЗК не обґрунтовані, суперечать ст. 257 КУпАП та в окремих випадках сприяють затягуванню направленню протоколу до суду. Наприклад, через відсутність кворуму засідання НАЗК у заплановану дату подекуди не відбувається, а протокол із зібраними матеріалами без вагомих на це підстав до суду не направляється (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 284).

2.2. *Порушення встановленого порядку інформування особи про складання та направлення протоколу до суду і строків його розгляду.*

Так, у порушення п. 7 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК у трьох протоколах було відсутнє повідомлення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, про строки розгляду справи про адміністративне правопорушення.

Іншим поширеним проявом порушень цієї підгрупи, які допускає НАЗК при реалізації своєї адміністративно-юрисдикційної функції у відповідній сфері, є порушення положення п. 10 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК про обов'язковість вручення одного з примірників протоколу особі, яка притягується до адміністративної відповідальності. При цьому слід виділити три конкретних різновиди такого порушення:

а) надсилаючи матеріали до суду, НАЗК не додає до них відомості (вочевидь, це мають бути відповідні листи) щодо виклику особи до НАЗК з метою ознайомлення з протоколом про адміністративне правопорушення та вручення їй його копії;

б) до матеріалів справи НАЗК не долучає докази надсилання відповідній особі другого примірника протоколу про адміністративне правопорушення та копій інших матеріалів, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення, рекомендованим поштовим відправленням із повідомленням про вручення та з описом вкладення разом із супровідним листом в конверті з позначкою «особисто». При цьому, на відміну від попередньої ситуації, суди підкреслюють, що наявність в матеріалах справи лише листа, адресованого особі про направлення їй протоколу про адміністративне правопорушення, ще не свідчить про фактичне направлення протоколу та вручення його особі, відносно якої він складений у спосіб, передбачений п. 10 розділу II Порядку. Відповідно до останнього «відміткою про вручення другого примірника протоколу про адміністративне правопорушення у таких випадках є особистий підпис особи, щодо якої складено протокол про адміністративне правопорушення, на повідомленні про вручення, датою вручення є дата, зазначена на цьому повідомленні» (постанова Голосіївського районного суду м. Києва від 3 квітня 2018 р. у справі № 752/6421/18);

в) у протоколі про адміністративне правопорушення № 41-03/48 від 26 лютого 2018 р. (за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП) уповноважена особа НАЗК не підписала відповідний протокол і тим самим порушила вимоги не тільки п. 5 розділу II Порядку оформлення протоколів НАЗК, а й ч. 2 ст. 256 КУпАП щодо того, що протокол підписується не лише особою, яка притягується до адміністративної відповідальності, а й особою, яка склала протокол;

**3. Технічні вади.** Як і попередні, порушення цієї групи також можна розділити на дві умовні підгрупи.

3.1. *Недотримання суто технічних вимог до оформлення матеріалів.* До прикладів таких порушень слід віднести: не засвідчення правильності доданих до протоколів копій письмових документів; незазначення в графах протоколу «до протоколу додається» кількості доданих аркушів тощо.

3.2. *Змістовна суперечливість протоколу.* Як це не прикро визнавати, але на заваді успішного виконання НАЗК свої адміністративно-юрисдикційної функції та, як наслідок, ефективної боротьби з правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, інколи стає банальна неуважність посадових осіб відповідної державної інституції. Мова йде, зокрема, про такі випадки, коли матеріали справи повертались до НАЗК через те, що:

– нумерація доданих до протоколу письмових документів не збігається з описом документів, що містяться у справі про адміністративне правопорушення, який складено на титульному аркуші<sup>11</sup> (наприклад, постанова Миронівського районного суду Київської області від 2 лютого 2018 р. у справі № 371/1583/17);

– відомості у протоколах щодо однієї особи не збігаються; зокрема, зазначаються різні дата та місце народження, місце реєстрації та місце проживання, а також серія та номер паспорта;

– у протоколі йдеться про визнання особи винною у вчиненні одного правопорушення (ст. 172-7 КУпАП), хоч протокол складено за іншою статтею (ст. 172-4 КУпАП) (наприклад, постанова Держинського районного суду м. Харкова від 21 грудня 2017 р. у справі № 638/19317/17);

<sup>11</sup> У справі про адміністративне правопорушення оформляється титульний аркуш, на зворотному боці якого заповнюється опис документів, що містяться у справі (п. 14 Порядку оформлення протоколів НАЗК).

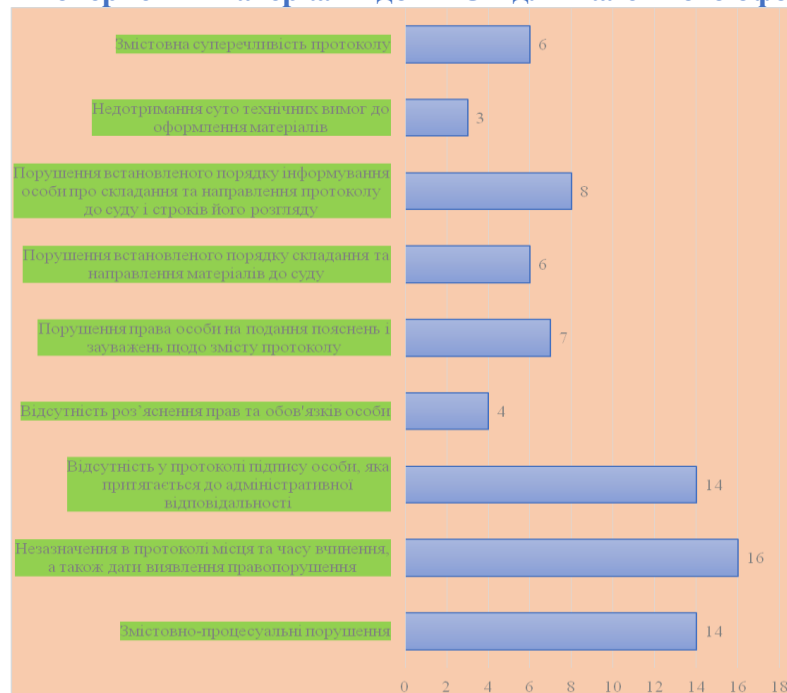


– дані щодо прізвища, ім'я та по батькові особи, вказані в протоколі, повністю не співпадають з даними, які містяться у доданій до протоколу копії паспорту (постанова Бородянського районного суду Київської області від 16 лютого 2017 року у справі № 360/267/17-п);

– при відкритті поштового відправлення, що надійшло від НАЗК, було виявлено лише один том (том № 3) вказаної справи замість трьох томів, як було вказано в супровідному листі НАЗК. Крім цього, у томі справи, який надійшов, був відсутній протокол про адміністративне правопорушення (постанова Хмельницького міськрайонного суду від 14 травня 2018 року у справі № 686/5858/18);

– у протоколі зазначається про відсутність свідків правопорушення, тоді як до протоколу додаються пояснення відразу декількох свідків, а в тексті протоколу зазначається, що факт вчинення правопорушення підтверджується поясненнями зазначених осіб (постанова Макарівського районного суду Київської області від 2 березня 2018 р. у справі № 370/443/18).

### Причини повернення матеріалів до НАЗК для належного оформлення



Станом на 1 червня 2018 р. судами було розглянуто 20 попередньо повернутих до НАЗК матеріалів. При цьому в 11 випадках суди повторно повертали відповідні матеріали до НАЗК для дооформлення. В абсолютній більшості випадків причиною цього ставало повторне незазначення в протоколі дати вчинення та/або виявлення, а також місця вчинення правопорушення, що, зокрема, не давало можливості суду встановити, чи належить до його компетенції розгляд тієї чи іншої справи (наприклад, постанова Червонозаводського районного суду м. Харкова від 27 квітня 2018 р. у справі № 638/18277/17). Ще в 7 випадках суди закривали відповідні справи:

а) через відсутність складу правопорушення (4 випадки);

б) через вплив строків давності накладення адміністративного стягнення (3 випадки).

Лише двічі повторне направлення матеріалів до суду завершувалось визнанням особи винною у вчиненні адміністративного правопорушення і призначенням їй штрафу.

Найбільш невтішною тенденцією, яка спостерігається при реалізації НАЗК своєї адміністративно-юрисдикційної функції у досліджуваній сфері, є те, що близько **50%** (точніше – 49,4%) усіх направлених до суду справ **було закрито**.

Найчастіше (**54%**) причиною закриття таких справ ставало встановлення судом **відсутності події або складу адміністративного правопорушення**. Мотивація суду в частині обґрунтування відповідного рішення багато в чому залежить від того, яке ж саме діяння інкримінувалось особі, у зв'язку з чим про це йтиметься в наступному розділі звіту.

Значний масив (**33%**) справ, направлених НАЗК до суду, закривається через **закінчення строків накладення адміністративного стягнення**. Аналіз судової практики засвідчив, що

здебільшого причиною закриття відповідних проваджень стає порушення тримісячного строку накладення адміністративного стягнення.

Відповідно до частин 3 і 4 ст. 38 КУпАП адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення<sup>12</sup>. У разі закриття кримінального провадження, але за наявності в діях порушника ознак адміністративного правопорушення, адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через місяць з дня прийняття рішення про закриття кримінального провадження.

У п. 5 Листа ВССУ роз'яснюється, що будь-якого продовження перебігу строків накладення адміністративних стягнень законом не передбачено, а тому в разі їх закінчення провадження у справі закривається. Вказівка в п. 7 ст. 247 КУпАП «на момент розгляду справи» означає, що провадження у справі про адміністративне правопорушення підлягає закриттю, якщо на початок розгляду справи закінчилися строки, встановлені ст. 38 КУпАП. Водночас сам розгляд справи про адміністративне правопорушення та його закінчення не обтяжений строками, визначеними ст. 38 КУпАП, а передбачений ст. 277 КУпАП, що є гарантією всебічного, об'єктивного і повного з'ясування всіх обставин, які мають значення для вирішення справи<sup>13</sup>. При цьому, якщо на момент розгляду справи в суді закінчились строки притягнення особи до адміністративної відповідальності, то суд в разі заперечення особою своєї вини чи наявності в її діях складу адміністративного правопорушення спочатку в повному обсязі досліджує всі обставини справи, встановлює, чи містить діяння ознаки та склад адміністративного корупційного правопорушення, чи належить особа до суб'єктів цього корупційного правопорушення, чи винна вона в його вчиненні, і лише після цього закриває провадження у справі.

Дотримання законодавчого положення про те, що адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, призводить, як вже зазначалось, до фактичної безкарності значної кількості правопорушників<sup>14</sup>.

Щодо виявлених під час підготовки звіту конкретних строків, які були пропущені, то вони є різними – від 1 дня (далі 6, 14, 19, 28 і т.д.) і аж до 2 місяців і 22 днів і навіть до 4 місяців та 18 днів. Лише в одному випадку закриття провадження було мотивовано впливом передбаченого законом 2-річного строку накладення адміністративного стягнення з дня вчинення проступку.

<sup>12</sup> В юридичній літературі висловлено таку позицію: «З урахуванням історичного і системного тлумачення ст. 38 КУпАП, а також суті триваючого правопорушення, щодо якого й доречно вести мову про його виявлення, при застосуванні цієї статті КУпАП пропонується виходити з того, що: 1) стосовно звичайних правопорушень строки накладення адміністративного стягнення, відповідно до ст. 38 КУпАП, є такими: а) загальне правило – не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення; б) виняток 1 щодо адміністративних правопорушень, підвідомчих суду (судді), – не пізніш як через три місяці з дня вчинення правопорушення; в) виняток 2 щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, – не пізніше двох років з дня його вчинення; 2) стосовно триваючих правопорушень, відповідно, строки, передбачені ст. 38 КУпАП, є іншими: а) загальне правило – не пізніш як через три місяці з дня виявлення правопорушення; б) виняток 1 щодо адміністративних правопорушень, підвідомчих суду (судді), – не пізніш як через три місяці з дня виявлення правопорушення; в) виняток 2 щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, – протягом трьох місяців з дня виявлення правопорушення (див.: Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. – К.: Ваіте, 2018. – С. 427).

<sup>13</sup> Насправді суд повинен встановити дотримання строків накладення адміністративного стягнення на час винесення постанови по справі про адміністративне правопорушення, тобто на момент закінчення розгляду справи, а не на його початок. У протилежному разі навіть необгрунтовано тривалий строк розгляду справи (наприклад, понад 3 місяці) не перешкоджає би накладенню адміністративного стягнення на особу, що очевидно порушує закріплений у ст. 7 КУпАП принцип забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 290).

<sup>14</sup> Так, за даними органів прокуратури, які представляють в судах позицію держави під час розгляду протоколів про адміністративне правопорушення, що складають уповноважені особи органів Національної поліції та НАЗК, упродовж 2016 р. місцеві суди розглянули 765 адміністративних справ про правопорушення, передбачені статтями 172-4–172-9 КУпАП, з яких 253 справи закрили на підставі п. 7 ст. 247 КУпАП – через закінчення на момент розгляду справи про адміністративне правопорушення строків, передбачених ст. 38 цього Кодексу. За перші п'ять місяців 2017 р. відповідні цифри аналогічні: із 323 справ 121 закрита через закінчення строку накладення адміністративного стягнення.

Наведені дані свідчать, перш за все, про повільність протоколювання НАЗК адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, і також вказують на неспішність виявлення таких правопорушень.

Найголовніше ж — це те, що законодавчо встановлений строк накладення адміністративного стягнення для аналізованої категорії адміністративних справ є занадто коротким для того, щоб, зокрема, НАЗК і суд вчасно встигли реалізувати всі необхідні процедури із притягнення порушника антикорупційного законодавства до адміністративної відповідальності<sup>15</sup>, а тому цей строк потребує перегляду.

Слід також зазначити, що ані Закон України «Про запобігання корупції», ані КУпАП не визначає, що є моментом *виявлення* адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією, що є важливим з погляду застосування ст. 38 КУпАП. Існують різні точки зору з цього питання: день надходження до компетентного органу першої інформації про вчинення правопорушення; день складання висновку уповноваженою особою НАЗК за результатами перевірки або день складання і затвердження рапорту уповноваженим працівником Департаменту захисту економіки Національної поліції (його територіального підрозділу) щодо виявлення правопорушення, пов'язаного з корупцією; день безпосереднього виявлення посадовою особою, уповноваженою складати протокол про адміністративне правопорушення, достатніх даних, які вказують на наявність адміністративного проступку; день відібрання пояснення в особи, стосовно якої в подальшому складено протокол; день складення протоколу<sup>16</sup>. Судова практика за такої законодавчої невизначеності природно характеризується неоднозначністю щодо розуміння часу, з якого починається відлік строків притягнення до адміністративної відповідальності.

Ще однією причиною, яка зменшує ефективність виконання НАЗК адміністративно-юрисдикційної функції у відповідній сфері, є зловживання особами, щодо яких вирішується питання про притягнення до адміністративної відповідальності, наданими їм правами. Зокрема, мова йде про те, що порушники антикорупційного законодавства просто не з'являються за викликом на судові засідання, що робить неможливим проведення останніх, адже відповідно до ч. 3 ст. 268 КУпАП при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені у т. ч. статтями 172-4–172-9 КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Увесь цей час, доки відповідні особи не з'являються за викликом, поступово спливають строки накладення адміністративного стягнення, що в підсумку нерідко призводить до закриття справ. При цьому, як виявляється, ні передбачена ч. 4 ст. 277 КУпАП можливість зупинення строків у разі якщо особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення<sup>17</sup>, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо), ні можливість застосування приводу, не є панацеєю у таких випадках. Показовим у цьому аспекті є такі приклади із судової практики.

<sup>15</sup> Думку про те, що встановлені ч. 3 ст. 38 КУпАП строки накладення адміністративних стягнень за вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, а також правопорушень, передбачених статтями 164-14, 212-15 та 212-21 КУпАП, є недостатніми для розгляду такої складної категорії справ, поділяють й інші експерти. Як наслідок, справедливо констатують вони, величезний обсяг контрольно-наглядової роботи НАЗК зводиться нанівець, а отже, стимуляції суб'єктів правовідносин до правомірної поведінки не відбувається (див.: Моніторинговий звіт щодо діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції в частині забезпечення законності та прозорості політичних фінансів (станом на 1 квітня 2018 року) / М.І. Хавронюк, О.А. Банчук, М.Л. Серeda, О.О. Сорока, Д.О. Калмиков; за ред. Д.О. Калмикова. — К.: Москаленко О.М., 2018. — С. 109).

<sup>16</sup> На користь останньої з наведених позицій вказує таке: «Дії особи, яка має право скласти протокол, до моменту складання протоколу можуть свідчити, що виявлено окремі ознаки правопорушення, але факт, що таке діяння містить склад адміністративного правопорушення (встановлено об'єкт, об'єктивну сторону, суб'єкт, суб'єктивну сторону), зазначається тільки під час складання протоколу, і саме з дати його складення рахується строк накладення стягнення» (див.: Панафед Н. Проблемні питання правозастосування під час судового розгляду справ про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, щодо порушення фінансового контролю та причини їх закриття // Вісник прокуратури. — 2018. — № 4. — С. 102).

У випадку прийняття рішення про закриття кримінального провадження (ч. 4 ст. 38 КУпАП) за наявності ознак адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, день прийняття рішення про закриття кримінального провадження має визнаватись днем виявлення вказаного адміністративного правопорушення.

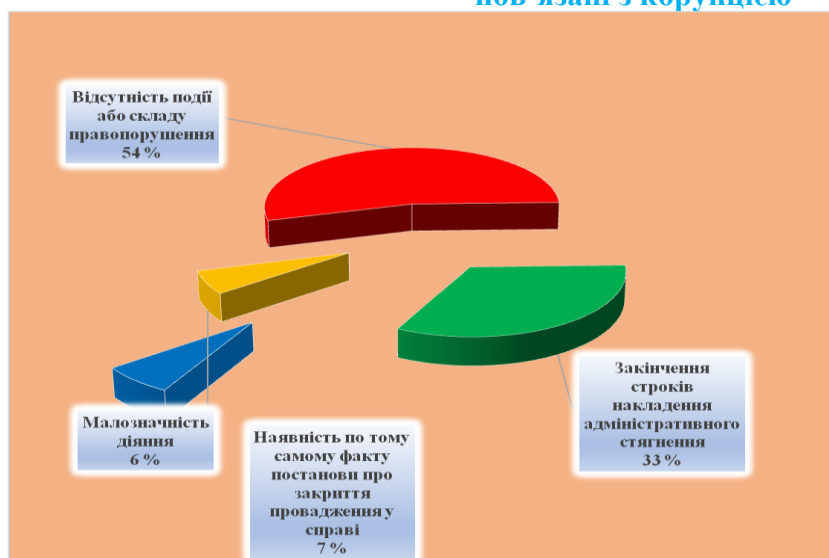
<sup>17</sup> Ця норма, як і статті 257, 285 КУпАП, не узгоджена з термінологією, використаною в главі 13-А КУпАП (адміністративної відповідальності за вчинення *корупційних правопорушень* наразі не передбачено).

Постановою Солом'янського районного суду м. Києва від 29 серпня 2017 р. у справі № 760/15416/17 було визначено необхідність застосування приводу до особи, яка не з'явилась без поважних причин у судові засідання, призначене на 29 серпня 2017 р., заявивши у телефонній розмові про категоричну відмову взяти участь у судових засіданнях й отримувати повістки. Постановою суду від 15 вересня 2017 р. строк розгляду відповідної справи був зупинений через те, що в судові засідання, яке було призначено вже на 15 вересня 2017 р., особа знову не з'явилась, хоча про час та місце розгляду справи про адміністративне правопорушення вона була оповіщена у встановленому порядку. Постанова про привід також виконана не була. Вже 23 жовтня 2017 р. Солом'янський районний суд м. Києва виніс нову і на цей раз остаточну постанову у справі, відповідно до якої особа все ж була визнана винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-7 КУпАП. Враховуючи, однак, той факт, що в протоколі про адміністративне правопорушення днем виявлення правопорушення було зазначено 11 липня 2017 р. (а сам протокол було складено лише 9 серпня 2017 р., що зайвий раз засвідчує відсутність на практиці уніфікованого підходу щодо визначення того, який же день слід вважати днем виявлення правопорушення), суд констатував, що строк накладення адміністративного стягнення пропущений, а тому провадження у відповідній справі має бути закрито.

В одній із справ, розглянутих тим же Солом'янським районним судом м. Києва, особа, щодо якої вирішувалось питання про притягнення до адміністративної відповідальності, не з'являлась на п'ять (!) судових засідань, які призначались на окремі дати, починаючи з 17 листопада 2017 р. і закінчуючи 15 січня 2018 р. (постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 15 січня 2018 року у справі № 760/23012/17). Таким чином, особа не з'являлась до суду протягом двох місяців (!) при тому, що увесь строк накладення адміністративного стягнення складає лише три місяці.

Для затягування розгляду справи порушники антикорупційного законодавства нерідко вдаються до зловживання й іншим своїм правом, передбаченим чинним законодавством. Мова йде про те, що відповідно до ст. 256 КУпАП кожен протокол обов'язково має бути підписаний не лише особою, яка його склала, а й особою, яка притягається до адміністративної відповідальності; у разі ж відмови особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від підписання протоколу, в ньому робиться запис про це. Однак на практиці частина осіб просто ухиляється від прибуття до НАЗК (для підпису протоколу чи відмови від цього), роблячи таким чином неможливою вказівку на відмову особи від підпису протоколу; в результаті фактично паралізується можливість подальшого направлення справи до суду, адже, як свідчать матеріали вивченої судової практики, без такої вказівки (запису) суди повертають справи для дооформлення. На той момент, коли посадовим особам НАЗК нарешті вдається виконати відповідну вимогу КУпАП, більша частина встановленого законодавством 3-місячного строку накладення адміністративного стягнення нерідко минає.

### Причини закриття справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією



Значно рідше відповідні справи закриваються у зв'язку з наявністю по тому самому факту щодо особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, постанови про закриття провадження у справі (7%) та зі звільненням правопорушника від відповідальності через малозначність (6%).

На відміну від відсутності події або складу, наявність малозначності вчиненого адміністративного правопорушення (ст. 22 КУпАП) суди (за деякими винятками) обґрунтовують фактично ідентичними поясненнями:

- вчинення правопорушення виходячи з юридичної необізнаності та нетривалого досвіду державної служби;
- щире каяття у вчиненому;
- неспричинення правопорушенням будь-яких наслідків;
- відсутність обставин, що обтяжують покарання;
- визнання протиправності своїх дій;
- врахування віку правопорушника;
- незадовільний стан здоров'я;
- врахування тієї обставини, що до адміністративної відповідальності особа притягується вперше, тощо<sup>18</sup>.

Таким чином, вирішуючи питання про звільнення особи від адміністративної відповідальності на підставі ст. 22 КУпАП, суди враховували характер вчиненого правопорушення, особу порушника, обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність, її майновий стан, наявність на утриманні неповнолітніх дітей, щире каяття у вчиненому, а також усунення правопорушником до розгляду справи у суді допущених ним порушень законодавства. Крім того, інколи суди вказували на те, що відповідне правопорушення не завдало і не могло завдати істотної шкоди. І це при тому, що в правовій доктрині доведено, що більшість наведених обставин можуть слугувати підставою хіба що індивідуалізації адміністративної відповідальності, але не звільнення від неї<sup>19</sup>.

До речі, на цій саме обставині акцентувалась увага й в Узагальненні судової практики розгляду судами справ про корупційні адміністративні правопорушення за 2015 р. та перше півріччя 2016 р., підготовленому Апеляційним судом Київської області. Зокрема, у вказаному Узагальненні підкреслюється, що посилення суду на відсутність істотної шкоди інтересам суспільства та потерпілих, а також відсутність прямого умислу на вчинення правопорушення не є критерієм, за яким можна оцінити малозначність діяння, оскільки відповідно до принципу індивідуалізації дії, вчинені особами, які притягуються до відповідальності, в подальшому можуть слугувати негативним прикладом для інших суб'єктів адміністративних правопорушень за корупційні діяння (цікаво, що викладений підхід авторів Узагальнення був повністю відтворений у постанові Апеляційного суду Київської області від 12 лютого 2018 р. у справі № 382/1806/17).

Окремо доцільно зупинитись на судовому розгляді справи щодо Бахмутського міського голови, якому НАЗК інкримінувало вчинення правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-7

<sup>18</sup> Формально така судова практика не суперечить ст. 22 КУпАП. Адже «в цій статті не визначено ні поняття, ні критеріїв малозначності вчиненого правопорушення. Таким чином, у кожному конкретному випадку орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, робить висновок про його малозначність на власний розсуд, відповідно до особистих уявлень про перелік правопорушень, що можуть визнаватися малозначними, а також про ознаки, які вказують на малозначність того чи іншого діяння» (див.: Гладун О.З. Малозначність кримінальних і адміністративних правопорушень // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 2. – С. 103–112).

<sup>19</sup> З огляду на таку практику, яка однозначно знижує ефективність протидії корупції, не сприяє запобіганню вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами, і характеризує законодавче положення про звільнення від адміністративної відповідальності за малозначністю як корупціогенний чинник, зрозумілою і такою, що заслуговує на підтримку, виглядає пропозиція виключити в законодавчому порядку можливість застосування ст. 22 КУпАП до правопорушень, передбачених у главі 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» (див.: Гладун О.З. Малозначність кримінальних і адміністративних правопорушень // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 2. – С. 110; Соболь О. Проблемні питання апеляційного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник прокуратури. – 2017. – № 11. – С. 37; Кіселичник В., Стефанчук М. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 97).

КУпАП (постанова Артемівського районного суду Донецької області від 14 червня 2017 р. у справі № 219/2925/17). У цій справі бажання суду звільнити особу від адміністративної відповідальності було настільки сильним, що ним свідомо не було взято до уваги надану прокурором негативну характеристику з посиланням на те, що «в ній викладаються факти, які не перевірені і не підтверджені відповідно до вимог закону органом, який склав протокол». При цьому звертають на себе увагу одразу декілька «пом'якшуючих» обставин із числа тих, наявністю яких суд і мотивував малозначність діяння, зокрема, таких, як: тривалий стаж роботи на посаді міського голови Артемівської (нині Бахмутської) міської ради з 1990 р.; його внесок у розвиток інфраструктури міста; неодноразові нагородження високими державними орденами, медалями; те, що він, хоч і не в рамках закону, довів до депутатів свою позицію з питань щодо підприємства дружини; те, що депутати обох сесій мали дані про власника підприємства, а також те, що деякі з них є депутатами не першого скликання ради; те, що вказані події відбулися у такому достатньо маленькому місті, як Артемівськ (нині Бахмут), де особи голови міста та його дружини достатньо відомі усім мешканцям і депутатам; давність скоєного і відсутність протягом усього часу будь-яких негативних наслідків за прийнятими рішеннями; відсутність тиску з боку особи на депутатів.

Видається, що за умови сприйняття викладеного підходу Артемівського районного суду чи не всі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, заздалегідь можуть вважатись малозначними.

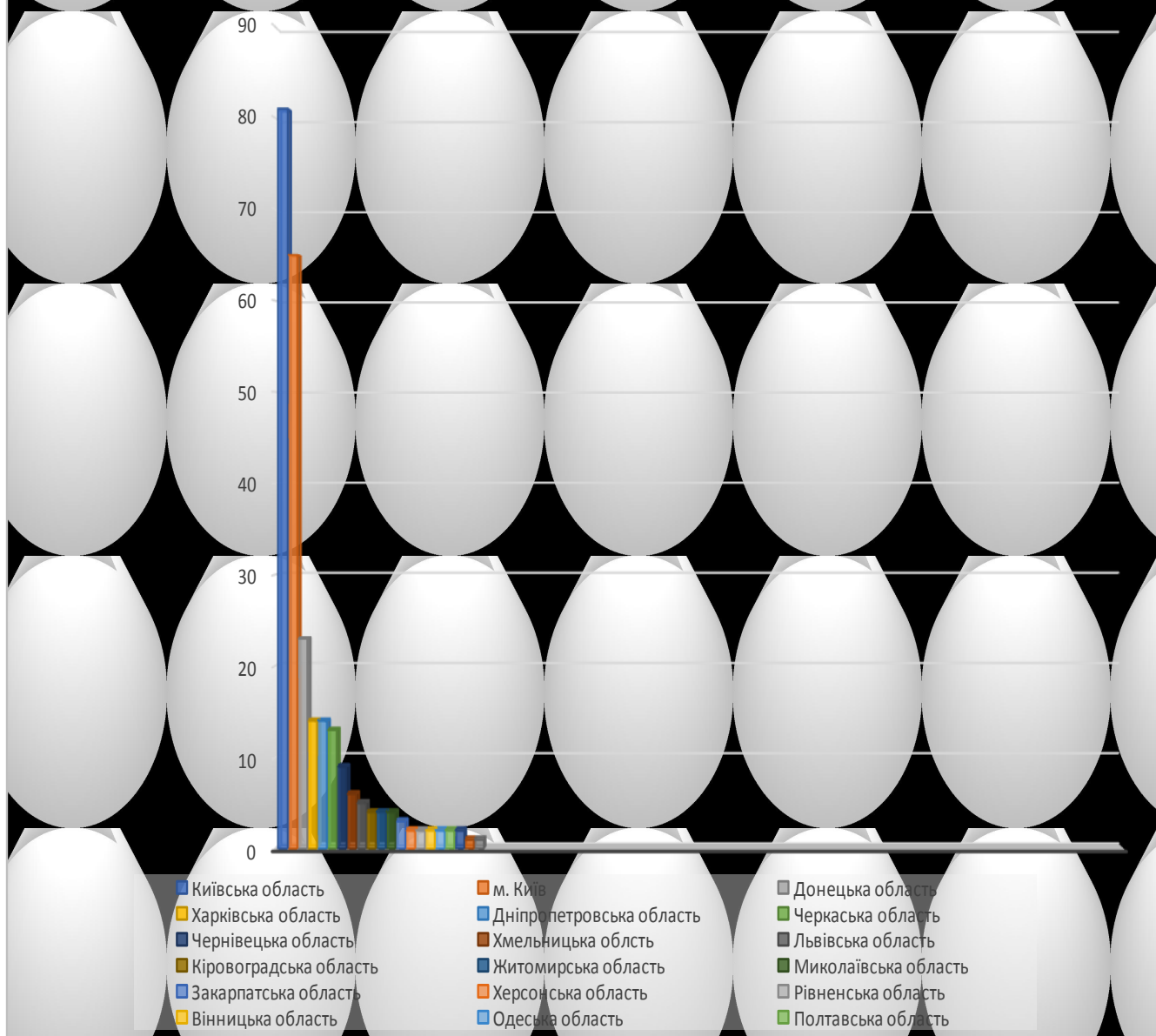
У **24** випадках (**8%**) на рішення судів першої інстанції були подані апеляції. Зокрема, **14** разів скарги подавались особами, котрі притягувались до адміністративної відповідальності, з них **10** – повністю або частково задоволені. При цьому слід зазначити те, що у всіх вказаних випадках оскаржувались постанови судів у справах, передбачених лише однією ст. 172-7 КУпАП (щоправда, різних її частин). У зв'язку з цим причини скасування відповідних постанов аналізуватимуться нижче – при розкритті особливостей розгляду справ про правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП.

Щодо скарг, поданих прокурором (10 разів), то їхня «результативність» є, без перебільшення, приголомшуючою: у всіх випадках такі скарги повертались. Однак насправді в цих статистичних даних немає нічого дивного, адже чинна редакція ст. 287 КУпАП чітко вказує на те, що прокурор може оскаржити постанову у справі про адміністративне правопорушення лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, в якій, своєю чергою, зазначається, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тобто прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження у справах про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення (п. 8 Листа ВССУ). В інших випадках, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 294 КУпАП, апеляційна скарга підлягає поверненню прокурору як така, що подана особою, яка не наділена правом апеляційного оскарження, що й було зроблено судами у 10 згаданих випадках. До того ж санкції статей 172-4–172-9 КУпАП не передбачають такого стягнення, як адміністративний арешт<sup>20</sup>.

Оцінюючи стан реалізації НАЗК своєї адміністративно-юрисдикційної функції у частині протидії правопорушенням, пов'язаним із корупцією, не буде зайвим вказати на те, що в різних регіонах України показники складених НАЗК протоколів істотно відрізняються (див. діаграму).

<sup>20</sup> Участь прокурора у розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4–172-9 КУпАП), є обов'язковою (ч. 2 ст. 250 КУпАП), у зв'язку з чим позбавлення прокурорів права оскаржувати в апеляційному порядку відповідні постанови судів тим більше виглядає нелогічним (докладніше про це див.: Соболь О. Проблемні питання апеляційного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник прокуратури. – 2017. – № 11. – С. 35–37; Рябенко Г., Спорий І. Реагування військових прокурорів на вчинення корупційних і військових адміністративних правопорушень // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 4. – С. 33; Годусєва К., Загорська О. Оскарження прокурором постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 4. – С. 117–125). Та обставина, що при цьому право оскаржити в апеляційному порядку відповідну постанову суду залишилось в особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, призводить до порушення конституційного принципу змагальності судочинства та процесуальної рівності учасників судового провадження.

Регіони України, в яких НАЗК складало протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 172-4 - 172-9 КУпАП



Отже, найбільше уваги НАЗК звертає на виявлення правопорушень, пов'язаних з корупцією, які були вчинені у м. Києві та Київській області. Щодо інших регіонів, то вони дещо «обділені увагою» НАЗК. Хоч дозволимо собі припустити, що у відсотковому співвідношенні до кількості населення кількість вчинених правопорушень у різних регіонах є порівнюваною з даними по м. Києву та Київській області.

Якщо за статтями 172-4–172-6 КУпАП абсолютним «лідером» за складеними протоколами було м. Київ, то за ст. 172-7 КУпАП (яких складено найбільше, що в підсумку і вплинуло на загальну картину) – Київська область.

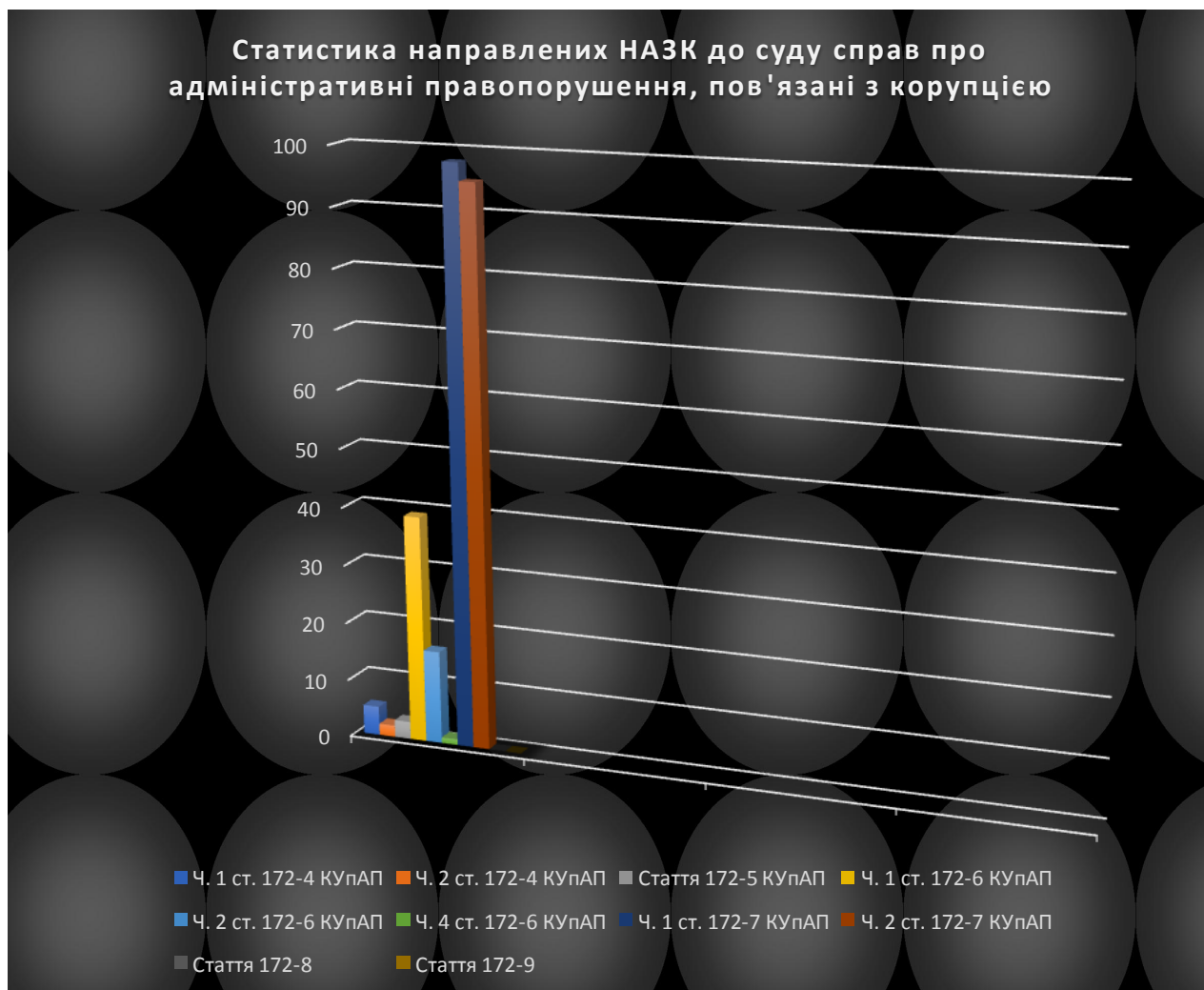


## РОЗДІЛ 2.

### ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Кількість і, відповідно, співвідношення справ, направлених за кожною зі статей, передбачених главою 13-А КУпАП, істотно відрізняється. Так, якщо питома вага справ за ст. 172-7 КУпАП у загальному масиві протоколів, направлених до суду НАЗК, становить більше 74%, то за ст. 172-6 КУпАП – близько 22%, а за ст. 172-4 і ст. 172-5 КУпАП – лише 2,8% та 1,2%, відповідно. Щодо статей 172-8 і 172-9 КУпАП, то за ними (судячи з ЄДРСР) НАЗК не було направлено до суду жодного протоколу.

Тому, приступаючи до аналізу особливостей розгляду судами окремих справ про



адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, доцільно враховувати наведене відсоткове співвідношення направлених до суду справ<sup>21</sup>, відповідно до якого увага до складів

<sup>21</sup> З'ясоване при підготовці звіту співвідношення розглянутих судами категорій справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, загалом узгоджується з офіційною інформацією, періодично розповсюджуваною НАЗК.

Так, 21 червня 2018 р. НАЗК проінформувало, що найпоширенішим порушенням залишається недотримання вимог Закону «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинення дій або прийняття рішень в умовах такого конфлікту. Всього з початку 2018 р. НАЗК склало 157 протоколів про адміністративні правопорушення, з них за ст. 172-7 КУпАП – 149 і за 172-4 КУпАП – 3 (див.: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-z-rochatku-2018-roku-skladeno-157-protokoliv-pro-administrativni-pravoporushennya-ta>). Протягом 2017 р., за інформацією НАЗК, було складено 159 протоколів, із них за ст. 172-7 КУпАП – 147, за ст. 172-4 КУпАП – 7 і за ст. 172-5 КУпАП – 1 (<https://nazk.gov.ua/rezultaty-perevirok>).



конкретних адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, у цьому звіті розрізнятиметься.

За ст. 172-4 КУпАП<sup>22</sup> станом на 1 червня 2018 р. в ЄДРСР розміщено **7 рішень**, ухвалених за протоколами, направленими НАЗК: у п'яти випадках особі інкримінувалось вчинення правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, ще в двох – ч. 2 цієї статті КУпАП<sup>23</sup>.

Про «ефективність» реалізації адміністративно-юрисдикційної функції НАЗК у цій частині красномовно свідчить та обставина, що жодна особа у цих 7 справах не була визнана винною із призначенням їй відповідного адміністративного стягнення.

4 справи були повернуті для дооформлення. Здебільшого причиною повернення були суто процесуальні вади, які розглядалися в попередньому розділі звіту.

Стосовно ж причин, пов'язаних зі змістом ст. 172-4 КУпАП, то варто звернути увагу на рішення Солом'янського районного суду м. Києва від 21 серпня 2017 р. у справі № 760/9293/17, який вказав, що санкція ч. 1 ст. 172-4 КУпАП передбачає як додаткове стягнення конфіскацію отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом. Тому відсутність у відповідних матеріалах даних про те, чи отримала особа дохід від підприємницької діяльності та в якому розмірі, стало підставою для повернення їх до НАЗК.

3 справи за ст. 172-4 КУпАП були закриті, причому всі – через констатацію судом відсутності події або складу правопорушення. Вартий уваги той факт, що в обох випадках закриття справи за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП суд мотивував своє рішення тим, що НАЗК не було доведено, що відповідні особи займалися оплачуваною діяльністю, не пов'язаною з викладацькою, науковою і творчою діяльністю.

Зокрема, багато в чому показовою в цьому аспекті можна вважати справу стосовно притягнення до відповідальності за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП одного народного депутата України (далі – депутат). Останній, на думку НАЗК, порушив заборону на сумісництво з іншою оплачуваною діяльністю, а саме взяв на себе зобов'язання від імені замовника (ГО «Центр громадських ініціатив») у рамках Восьмого форуму мережі вільних місцевих політиків «Регіональний та місцевий розвиток: українська практика та міжнародний досвід», що відбувся 12–14 лютого 2016 р. у м. Одесі, надати послуги з проведення лекцій до теми заходу та провів 12 лютого 2016 р. під час виконання обов'язків народного депутата України (робота в комітетах, комісіях і фракціях) у м. Одесі лекцію, за що отримав 19 лютого 2017 р. дохід у сумі 5278,39 грн. Оцінивши зібрані у справі докази, суд зробив висновок про відсутність у діянні депутата складу інкримінованого йому правопорушення. Обґрунтовуючи своє рішення, суд, перш за все, послався на те, що, з огляду на відсутність на момент виникнення спірних правовідносин законодавчо визначеного поняття викладацької діяльності в контексті антикорупційного законодавства, а також на системний аналіз розглядуваного поняття, надані депутатом послуги слід розуміти як здійснення викладацької діяльності, яка є джерелом законного та раціонально обґрунтованого за

---

Інформація про подібну структуру адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, справи про які були розглянуті судами протягом 2014–2016 рр., наводиться і в юридичній літературі. Зокрема, встановлено, що за ст. 172-7 КУпАП було притягнуто до відповідальності 52,6 % від усієї кількості відповідних правопорушників, за ст. 172-6 КУпАП – 35,2 %, а за ст. 172-4 КУпАП – 6,8 % (див.: Сіренко Д.О. Сучасний стан судової практики з розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Вип. 46. – Т. 2. – С. 31).

<sup>22</sup> Ст. 172-4 КУпАП, яка носить назву «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності» передбачає 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). Ч. 3 цієї статті КУпАП передбачає більш сувору відповідальність для особи, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.

<sup>23</sup> Тут і далі уточнення статистичних даних та аналіз особливостей розгляду щодо застосування конкретних частин відповідних статей пояснюється тим, що в більшості норм, зосереджених у главі 13-А КУпАП, різними частинами замість звичної моделі «основний – кваліфікований склад правопорушення» передбачено відповідальність за окремі (самостійні) склади правопорушень.

розміром доходу та ніяк не пов'язана з корисливими діями (бездіяльністю) при безпосередньому виконанні покладених на нього службових обов'язків<sup>24</sup> (постанова Печерського районного суду м. Києва від 7 вересня 2017 р. у справі № 757/41324/17-п).

Одним із тих факторів, який враховував суд при формулюванні викладеної позиції, були у т. ч. доводи прокуратури, представники якої акцентували увагу не лише на відсутності законодавчого визначення поняття «здійснення викладацької діяльності», а й на тому, що в деяких інших аналогічних справах діяльність, подібна до тієї, яку провадив депутат (проведення тренінгів, лекцій, тощо на підставі цивільно-правових угод), визнавалась судами як викладацька. Зокрема, прокурори посилались на позицію Апеляційного суду м. Києва, викладену у резонансній справі щодо особи, котра, працюючи на посаді заступника начальника відділу забезпечення роботи Директора НАБУ, здійснювала у 2016 р. викладацьку діяльність у формі тренінгів на заходах представництва Фонду імені Фрідріха Еберта в Україні. В цьому рішенні суду було звернуто увагу на неприпустимість використання тлумачення поняття «викладацька діяльність» у вузькому розумінні лише в контексті законодавства України про освіту. Зазначалось, що за своїм змістом викладацька діяльність спрямована на передачу від одного суб'єкта до іншого нових знань, набуття останнім практичних умінь та навичок. Тренінги можуть використовуватись як форма підвищення кваліфікації поза межами навчальних закладів та як метод навчання використовуються не лише у навчальному процесі навчальних закладів, а й у діяльності громадських та міжнародних організацій, до яких можуть залучатися найбільш кваліфіковані працівники, у т. ч. особи, уповноважені на виконання функцій держави або самоврядування. Правовою підставою викладацької діяльності є трудовий договір або цивільно-правова угода. У підсумку апеляційний суд, враховуючи і позицію ЄСПЛ щодо необхідності дотримання принципу правової визначеності, резюмував, що, з огляду на відсутність у національному законодавстві визначення поняття «викладацька діяльність»<sup>25</sup>, а так само офіційне тлумачення вказаного поняття КСУ, недопустимим є покладати в основу доведеності винуватості особи та оцінки її дій докази, які ґрунтуються на неофіційному тлумаченні закону, тобто припущення, і несправедливо обмежують права і свободи людини. За таких обставин у діях особи відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП (постанова Апеляційного суду м. Києва від 10 лютого 2017 р. у справі 760/13989/16-п)<sup>26</sup>.

Повертаючись до направленої НАЗК до суду справи щодо народного депутата України, слід відмітити й те, що, ухвалюючи остаточне рішення і виправдовуючи цю особу, суд також враховував те, що відповідно до наданих ГО «Центр громадянських ініціатив» документів виступ депутата відбувся в суботу, з 18-30 год. по 19-30 год., тобто у вихідний день.

В іншій справі за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП НАЗК інкримінувало працівнику Держинського районного суду м. Харкова те, що протягом 2016 р. він займався оплачуваною діяльністю, яка відповідає роботі, властивій посаді «юрисконсульт». Одним із головних доказів у справі були відомості трудової книжки, згідно з якою на підставі наказу ТОВ «Павлови та партнери» від 3 грудня 2015 р. № 1к згадана особа була прийнята на посаду «юрист-консультант» за

<sup>24</sup> Застереження суду щодо невизнання дій депутата корисливими є невиправданим з урахуванням законодавчого розмежування понять корупційного правопорушення і правопорушення, пов'язаного з корупцією. Це застереження стало результатом недоречного відтворення районним судом фрагменту з рішення КСУ у справі за конституційним поданням ВС України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 р. № 21-рп/2010.

<sup>25</sup> На сьогодні визначення поняття «викладацька діяльність» закріплене в ст. 1 Закону України від 5 вересня 2017 р. «Про освіту»; причому слід визнати, що в цій дефініції знайшло відображення так зване широке розуміння відповідної діяльності.

<sup>26</sup> Про різні підходи до розв'язання розглядуваної правової проблеми див., зокрема: Литвинов О., Усов Д. Про сумісництво, нові форми навчання й приховування корупції // Юридичний вісник України. – 11 листопада – 17 листопада 2016 р. – № 45; Кваша О. «Стратити не можна помилювати». Тренінг – вид викладацької діяльності чи правопорушення, пов'язане з корупцією // Юридичний вісник України. – 18 листопада – 1 грудня 2016 р. – № 46–47; Загинеї З.А., Кваша О.О. До проблеми встановлення змісту поняття «викладацька діяльність» у контексті антикорупційного законодавства України // ІІ Львівський форум кримінальної юстиції «Правова реформа у сфері кримінальної юстиції: ключові параметри та прогноз подальшого розвитку». Збірка тез міжнародної науково-практичної конференції – К.: ВАІТЕ, 2016. – С. 82–87.

сумісництвом у цій юридичної особі, а також те, що згідно з відомостями Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань серед видів діяльності ТОВ «Павлови та партнери» відсутні такі, що можуть бути віднесені до діяльності, пов'язаної з наданням послуг для здобувачів освіти. Розглядаючи матеріали справи, суд вказав, що посилення НАЗК на те, що у видах економічної діяльності ТОВ «Павлови та партнери» відсутня діяльність, пов'язана з наданням послуг для здобувачів освіти, не можуть бути взяті до уваги при вирішенні питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності, оскільки трудові обов'язки як юрисконсульта-викладача полягали не в наданні освітніх послуг взагалі, а в здійсненні викладацьких функцій всередині ТОВ. Щодо аргументів НАЗК стосовно того, що особа займала посаду саме «юрисконсульта», а не «юрисконсульта-викладача», яка взагалі відсутня у Національному класифікаторі професій ДК 003:2010 «Класифікатор професій», то суд визнав їх безпідставними через те, що вони були зроблені без урахування всіх обставин справи в їх сукупності, а виключно на підставі копії трудової книжки, в якій була допущена технічна помилка, що підтверджується копією трудової книжки з виправленням, та декларації, яка була заповнена на підставі помилкового змісту трудової книжки (постанова Держинського районного суду м. Харкова від 27 квітня 2018 р. у справі 638/1197/18).

Утім, на відміну від попереднього випадку, мотивація суду щодо відсутності складу правопорушення, передбаченого ст. 172-4 КУпАП, є щонайменше дискусійною, адже фактично вона зводиться до того, що суд враховує дані, які містяться в копії нової трудової книжки (виправлений), і не враховує ті дані стосовно займаної особою посади, які зазначались у попередній трудовій книжці (так би мовити, первинній). При цьому обґрунтованість і так далеко небездоганної з юридичної точки зору позиції суду виглядає ще більш сумнівною, якщо враховувати дві обставини:

1) справу щодо працівника Держинського районного суду м. Харкова розглядав... Держинський районний суд м. Харкова;

2) наявність родинного зв'язку між особою, щодо якої вирішувалось питання про притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 172-4 КУпАП, і посадовою особою ТОВ «Павлов та партнери», яка зумовлює можливість приховування фактичних даних, що свідчать про ознаки адміністративного правопорушення, пов'язаного корупцією. Зокрема, на думку НАЗК, саме на це вказувала зміна суб'єктом декларування відомостей у графі «Посада або опис роботи, що виконується (виконувалася) за сумісництвом» у розділі 15 «Робота за сумісництвом» декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: у декларації за 2016 рік (щорічна), поданої особою 25 березня 2017 р., – «юрисконсульт» (у трудовій книжці особи фігурує та назва посади: «юрист-консультант»); у декларації за період 2 січня 2017 р. – 29 вересня 2017 р. (перед звільненням), поданої особою 5 жовтня 2017 р. під час збору фактичних даних стосовно можливого вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, вказано вже іншу посаду, яка, нагадаємо, відсутня у Національному класифікаторі професій ДК 003:2010 «Класифікатор професій» («юрисконсульт-викладач»).

Щодо справи за ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, то вона була закрита через те, що, на думку суду, посадові особи НАЗК не змогли довести, що особа (знову ж народний депутат України) входила до складу виконавчого органу ЗАТ «Редакція газети «Політика». Зокрема, суд встановив, що відповідно до п. 11.1 Статуту ЗАТ «Редакція газети «Політика», затвердженого рішенням загальних зборів акціонерів, виконавчим органом ЗАТ є правління, яке обирається загальними зборами. Членами правління можуть бути тільки акціонери товариства. Згідно з п. 12.1 Статуту голова правління призначається загальними зборами акціонерів, а відповідно до пункту 12.4. – головою правління може бути особа, яка знаходиться з ЗАТ у трудових відносинах. Поряд із тим суд резюмував, що в матеріалах справи, в т. ч. копіях долученої до протоколу реєстраційної справи ЗАТ «Редакція газети «Політика», немає жодного протоколу загальних зборів акціонерів товариства, якими б особа обиралась членом правління або головою правління ЗАТ<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> В юридичній літературі висновок про відсутність у цьому разі складу адміністративного правопорушення, передбаченого у ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, пояснюється і тим, що редакційну раду ЗАТ «Редакція газети «Політика» не можна відносити до виконавчих органів відповідного ЗМІ (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 99).

Щодо посилань в протоколі на ті обставини, що особа, перебуваючи в статусі народного депутата України, була керівником ЗАТ «Редакція газети «Політика», не здійснила відчуження належних їй корпоративних прав відповідно до вимог ч. 3 ст. 14 Закону України «Про запобігання і протидію корупції» (що був чинний на момент обрання особи народним депутатом України VIII скликання), то суд зазначив, що вказане не входить до предмета розгляду у вказаному провадженні згідно з формулювання інкримінованого особі адміністративного правопорушення, як про це зазначено в протоколі, а також з огляду на диспозицію ч. 2 ст. 172-4 КУпАП (постанова Печерського районного суду м. Києва від 21 липня 2017 р. у справі № 757/36098/17-п).

Варто уваги і той факти, що в 3 із 7 випадків ст. 172-4 КУпАП інкримінувалась народним депутатам України.

За ст. 172-5 КУпАП<sup>28</sup> станом на 1 червня 2018 р. в ЄДРСР розміщено 3 рішення за протоколами, направлені НАЗК, із них остаточних – 2. Причому одне з цих остаточних рішень було винесено за результатами розгляду матеріалів, які були попередньо повернуті для дооформлення до НАЗК. Як наслідок, через те, що на момент повторного розгляду справи судом, строк, передбачений ст. 38 КУпАП, закінчився, провадження у справі було закрито.

Закритою була й інша справа, направлена НАЗК, але в цьому разі вже не через сплив строків давності накладення адміністративного стягнення, а через відсутність складу правопорушення. НАЗК інкримінувало народному депутату України те, що він порушив встановлені законом обмеження щодо одержання подарунку у вигляді пільги – зниження вартості квартири у м. Києві площею 194 кв. м. на загальну суму 1 млн 801 тис. 648 грн, що у 1307,43 разів перевищує мінімальну заробітну плату. Захисник депутата заявив суду клопотання про закриття провадження, мотивуючи його тим, що в матеріалах справи відсутні будь-які докази одержання неправомірної вигоди у вигляді пільги і використання наданих особі як народному депутату України повноважень. Крім того, сторона захисту особливо акцентувала увагу на тому, що отримана знижка була загальнодоступною і не пов'язаною з діяльністю особи як народного депутата України. Саме адвокатська позиція знайшла врешті-решт відображення в постанові суду. Останній вирішив, що «з матеріалів справи не вбачається факту наявності зв'язку між отриманням особою знижки та використанням своїх повноважень як народного депутата України, не встановлено конкретні повноваження, у зв'язку з виконанням яких останнім отримано знижку та доведеності впливу на особу, яка надала знижку» (постанова Печерського районного суду м. Києва від 15 лютого 2017 р. у справі № 757/60931/16-п)<sup>29</sup>.

За ст. 172-6 КУпАП<sup>30</sup> станом на 1 червня 2018 року в ЄДРСР розміщено 56 рішень за протоколами, направлені НАЗК.

<sup>28</sup> Ч. 1 ст. 172-5 КУпАП встановлює відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Ч. 2 цієї статті КУпАП передбачає посилену караність для особи, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке саме порушення.

<sup>29</sup> Щодо цієї фабули в юридичній літературі справедливо зазначається, що предметом доказування у цьому разі мало б бути з'ясування питання, чи була надана депутату знижка на квартиру загальнодоступною або персональною. Лише якщо вона була персональною, доказуванню підлягав її розмір; якщо розмір знижки перевищував дозволений розмір подарунку, то особа мала б нести відповідальність за ст. 172-5 КУпАП. Проте, вказані обставини не стали предметом судового дослідження, а постанова у справі набрала законної сили та в апеляційному порядку не оскаржувалася (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 127–128).

З приводу наведеного судом обґрунтування відсутності складу правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУпАП, в діях народного депутата України слід вказати і на те, що воно було доречним, якби стосовно фігуранта вирішувалось питання про наявність або відсутність в його поведінці складу злочину, передбаченого ст. 368 КК України. На відміну від того, хто вчиняє злочин (ст. 368 КК України), особа, котра скоює адміністративний проступок (ст. 172-5 КУпАП), одержує подарунок не «у зв'язку» (як на цьому наголошував адвокат депутата), тобто не за виконання (невиконання) в інтересах певної особи дії з використанням службового становища, а, умовно кажучи, просто так, порушуючи при цьому приписи антикорупційного законодавства (докладніше див.: Дудоров О.О. Про розмежування злочину, передбаченого статтею 368 Кримінального кодексу України, і проступку, передбаченого статтею 172-5 Кодексу України про адміністративні правопорушення // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка. – 2017. – № 2. – С. 84–99).

<sup>30</sup> Ст. 172-6 КУпАП передбачає відповідальність за: несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч.1); неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у

Із 56 відповідних протоколів 39 було складено за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП. Передусім слід звернути увагу на те, що в результаті розгляду цих протоколів суди, з одного боку, значно частіше (порівняно із загальною статистикою розгляду справ про всі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією) визнають осіб винними із призначенням адміністративних стягнень (33% та 24%, відповідно), а, з іншого, істотно рідше повертають відповідні матеріали до НАЗК (16% та 27%, відповідно). Як покаже подальший аналіз, ці показники ефективності діяльності НАЗК є найвищими порівняно з результативністю протоколювання справ щодо інших правопорушень, норми про відповідальність за які об'єднані в главі 13-А КУпАП. Це свідчить, серед іншого, про більш високу (порівняно із загальним станом відповідного протоколювання) якість оформлення матеріалів стосовно правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП.

При цьому, однак, слід констатувати збереження деяких інших, так би мовити, загальних тенденцій щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Зокрема, мається на увазі те, що в 92,3% випадків (12 із 13), коли особи визнавались винними у вчиненні розглядуваного правопорушення, суди призначали їм мінімальний розмір штрафу, передбачений санкцією ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, – 850 грн.

Щодо причин повернення матеріалів до НАЗК, то вони є типовими: у 5 випадках – це неналежне оформлення, ще в 1 випадку – подання до неналежного суду.

Крім вад оформлення, про які йшлося в попередньому розділі звіту, в одному випадку суд вказав на те, що в протоколі про адміністративне правопорушення зазначено, що правопорушення вчинено 30 жовтня 2016 р., однак, останнім днем подання електронних декларацій за 2015 рік для суб'єктів декларування, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, на думку суду, було 31 жовтня 2016 р. (постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 23 січня 2017 р. у справі № 761/45916/16-п). І це при тому, що в усіх інших знайдених судових рішеннях (див., наприклад, постанову Печерського районного суду м. Києва від 29 листопада 2017 р. у справі № 757/40022/17-п), а також в юридичній літературі<sup>31</sup> кінцевою датою для подання щорічної декларації за 2015 рік службовими особами, які станом на 1 вересня 2016 р. займали відповідальне або особливо відповідальне становище, визнається не 31, а саме 30 жовтня 2016 р.

Майже **51%** всіх справ за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП було **закрито**, що загалом корелюється із загальною статистикою (49%) розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. Водночас, якщо в загальній статистиці частка закритих справ через відсутність події або складу правопорушення та сплив строків накладення адміністративного стягнення складає 54% та 33%, відповідно, то при закритті справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, цей відсоток є однаковим – 45%. З одного боку, ця обставина свідчить про більш якісне збирання доказової бази, але, з іншого, – про повільність протоколювання, через яку спливають відповідні строки.

Щодо причин, через які суди посилаються на відсутність складу або події правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, то найчастіше ними виступало:

---

майновому стані (ч. 2); подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 4). У примітці до ст. 172-6 КУпАП уточнено, що відповідальність за цією статтею за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб.

При застосування ст. 172-6 КУпАП слід, серед іншого, враховувати те, що здійснення контролю та перевірки декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (зокрема, щодо достовірності й повноти відомостей, зазначених суб'єктом декларування у декларації), належить до виключної компетенції НАЗК (постанова колегії суддів Касаційного адміністративного суду ВС від 11 квітня 2018 р. у справі № 814/886/17).

<sup>31</sup> Див., наприклад: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : ВД «Дакор», 2017. – С. 402.

1) встановлення відсутності умислу особи на неподання декларації, зокрема, через те, що особа мала намір подати декларацію, але не змогла це зробити або через некоректну роботу веб-сайту НАЗК<sup>32</sup>, або через необхідність заміни особистого ключа.

В одному з випадків додатковим свідченням намірів особи подати декларацію суд визнав подання нею декларації про майновий стан і доходи в письмовому вигляді до податкової інспекції Святошинського району м. Києва, про що свідчила копія відповідної декларації з відміткою зазначеної державної установи<sup>33</sup> (постанова Васильківського міськрайонного суду Київської області від 25 квітня 2018 р. у справі 362/1653/18);

2) встановлення факту наявності поважних причин неподання декларації<sup>34</sup>, зокрема, у зв'язку з пошкодженням електронного цифрового підпису.

При цьому в рішеннях судів особливо акцентувалась увага на тому, що у відповідних протоколах НАЗК було відсутнє будь-яке спростування даних, які містились у поясненнях осіб щодо причин несвоєчасного подання декларацій.

Ще в двох випадках причиною закриття справ ставала відсутність:

1) законодавчо визначеного терміну подання декларації в разі припинення діяльності, що, на думку суду, унеможливило безумовну констатацію несвоєчасності такого подання. Цей висновок, який знайшов своє відображення у постанові Оболонського районного суду м. Києва від 26 грудня 2017 р. у справі № 756/16534/17, кореспондується з позицією з цього питання, відображеною в п. 2 Листа ВССУ.

Окремі суди, вирішуючи питання про кваліфікацію вчиненого за ст. 172-6 КУпАП, виходять з того, що відсутність законодавчого визначення терміну подання декларації в разі припинення діяльності унеможливорює безумовну констатацію несвоєчасності такого подання<sup>35</sup>.

Однак не всі суди погоджуються з такою позицією. Зокрема, у постанові Київського районного суду м. Харкова від 11 грудня 2007 р. у справі № 640/18881/17 чітко говориться про те, що «00 годин 00 хвилин за день до звільнення є кінцевою датою для подання щорічної декларації за період, не охоплений раніше поданими деклараціями, що зазначені у пункті 2, підпункті «а» ч. 1 ст. 3 Закону»<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> До поважних причин, згаданих у ч. 1 ст. 172-6 КУпАП, ВССУ відносить й технічні збої офіційного веб-сайту НАЗК (п. 2 Листа ВССУ). Неналежне функціонування ЄДРД визнано поважною причиною несвоєчасного подання е-декларації і самим НАЗК (рішення НАЗК від 4 квітня 2017 р. № 124, від 8 червня 2017 р. № 224).

<sup>33</sup> Аргумент вельми сумнівний з урахуванням різного призначення декларування, регламентованого податковим і антикорупційним законодавством.

<sup>34</sup> З приводу оціночного характеру поняття поважних причин в аспекті застосування ч.1 ст. 172-6 КУпАП М.І. Хавронюк зазначає: «Перелік поважних причин законом не встановлено. Ними можуть бути визнані, наприклад, перебування суб'єкта декларування в бойовій обстановці в зоні АТО, якщо це позбавляє його доступу до комп'ютера та Інтернету, смерть члена сім'ї, тяжка хвороба суб'єкта декларування, його затримання чи взяття під варту тощо. Якщо НАЗК не визнає ті чи інші причини поважними, складе протокол та направить його до суду, то це не позбавляє права суд визнати їх поважними і закрити справу» (див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К.: ВД «Дакор», 2017. – С. 403).

<sup>35</sup> Панафеда Н. Проблемні питання правозастосування під час судового розгляду справ про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, щодо порушення фінансового контролю та причини їх закриття // Вісник прокуратури. – 2018. – № 4. – С. 100.

<sup>36</sup> Необхідність такого трактування приписів Закону України «Про запобігання корупції» відстоюється і деякими науковцями. Так, на думку О.З. Гладуна, відповідні часові межі визначені у ч. 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції», зокрема, під час розмежування двох видів декларацій – декларації особи, яка припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, та декларації особи, яка припинила таку діяльність. Виходячи з вказаного, а також з огляду на відповідні роз'яснення НАЗК щодо застосування окремих положень Закону «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю кінцевим строком подання декларації особи, яка припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, є день такого припинення (за винятком випадків, коли припинення функцій відбулось з ініціативи роботодавця (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 148–152). Так само вирішують це питання й інші автори (див.: Панафеда Н. Особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо порушення вимог законодавства в частині подання е-декларації // Вісник прокуратури. – 2017. – № 10. – С. 29).

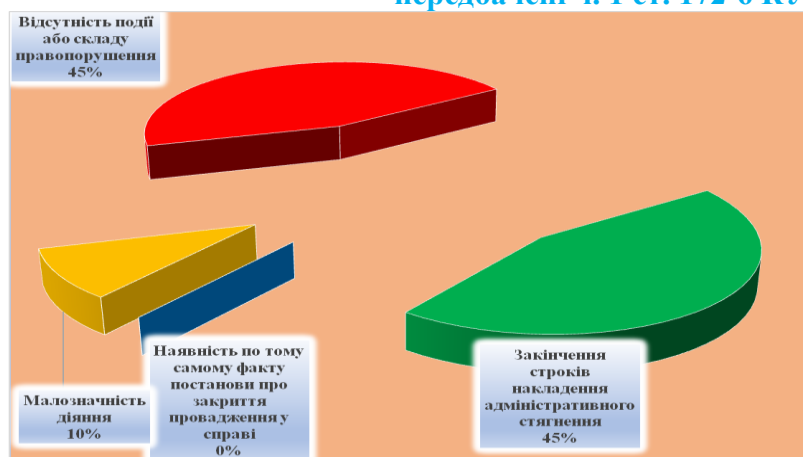
Водночас в юридичній літературі з приводу цієї проблеми зазначається таке: «Безпосередньо у Законі України «Про запобігання корупції» не врегульовано механізм подання декларації особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка припиняє відповідні функції, а також механізм здійснення контролю щодо неподання або несвоєчасного подання декларацій. ... закріплення механізму подання декларації

2) законодавчого визначення самого поняття «припинення діяльності».

Однак найбільш «цікаве» обґрунтування закриття справи міститься в постанові Солом'янського районного суду м. Києва від 21 серпня 2017 р. у справі № 760/5310/17, в якій вказується на невідповідність даних про дату народження, зазначених у протоколі, та копії паспорту, долученої до матеріалів справи, у зв'язку з чим констатується, що протокол про адміністративне правопорушення складено з порушенням законодавства. Не заперечуючи необхідності дотримання вимог щодо складання протоколу, все ж слід визнати, що в цьому разі були підстави хіба що для повернення відповідних матеріалів до НАЗК<sup>37</sup>, а не закриття справи через відсутність події або складу правопорушення.

Ще двічі (10%) справи за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП закривались через малозначність діяння, одна з яких у т. ч. із тим сумнівним обґрунтуванням, що особа пропустила строк подання декларації лише на один день.

### Причини закриття справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 172-6 КУпАП



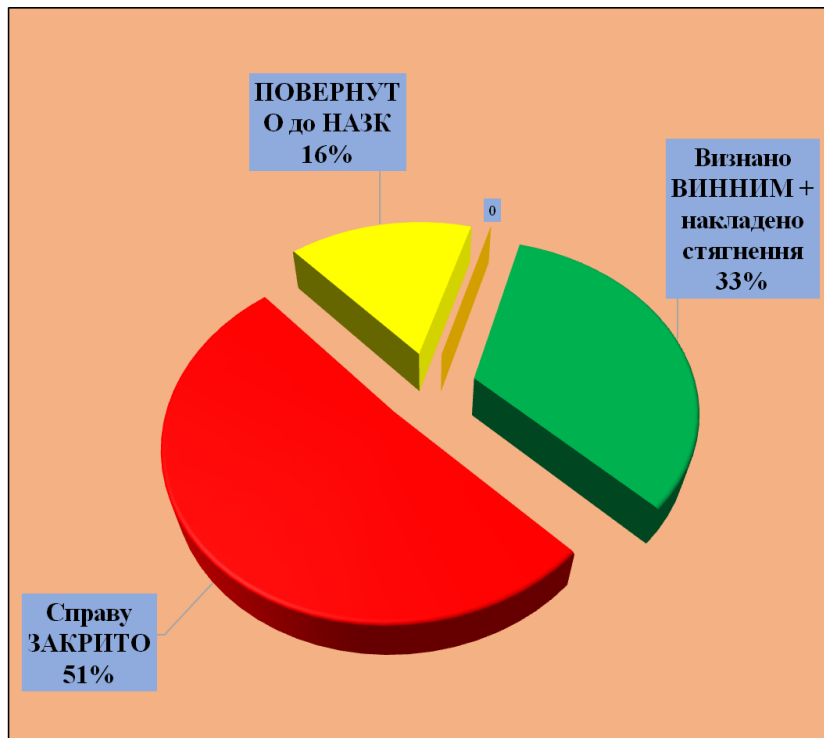
Насамкінець слід зазначити, що пропущені строки подання декларацій є різними: від 1 дня (далі 2, 7, 10, 2 місяці, 6 місяців) і аж до 1 року та 4 місяців, коли особа подала декларацію лише після того, як вийшла з відпустки по догляду за дитиною.

Щодо осіб, які притягувалися до адміністративної відповідальності за розглядуване правопорушення, то ними найчастіше були представники центральних та місцевих органів виконавчої влади, особи, звільнені з державної служби, службовці Національної гвардії України тощо.

суб'єктом декларування, який припиняє повноваження, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також механізму здійснення контролю щодо неподання або несвочасного подання декларацій у підзаконних нормативно-правових актах (Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженому рішенням НАЗК від 10 червня 2016 року № 3 та Порядок проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затверджений рішенням НАЗК від 10 лютого 2017 року № 56) фактично виключає можливість встановлення наявності прямого умислу у суб'єкта декларування, який припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, на умисне неподання декларації» (див.: Чумак К.О. Проблеми правової невизначеності окремих положень Закону «Про запобігання корупції» // Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 1–2 грудня 2017 року / За заг. ред. Т.О. Коломєєць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2017. – С. 197).

<sup>37</sup> До речі, саме таке правильне рішення (повернути справу для належного оформлення) в подібній ситуації, коли не збігались вказані в протоколі та в копії паспорту дані про прізвище, ім'я та по батькові особи, ухвалив Бородянський районний суд Київської області (постанова від 16 лютого 2017 р. у справі № 360/267/17-п).

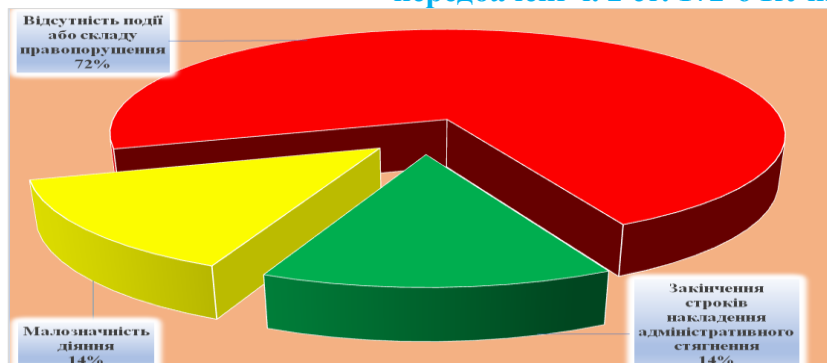
**Рішення судів у справах про адміністративні правопорушення,  
передбачені ч. 1 ст. 172-6 КУпАП**



За **ч. 2 ст. 172-6 КУпАП** станом на 1 червня 2018 р. в ЄДРСР розміщено 16 рішень за протоколами, направленими НАЗК. Якщо при аналізі практики судового розгляду матеріалів за ч. 1 ст. 172-6 КУпАП відзначалась результативність дій НАЗК, то ситуація з розглядом справ за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП є інакшою. Адже розгляд лише 12% (2 випадки) з усього масиву направлених НАЗК протоколів завершувався визнанням особи винною та призначенням їй штрафу (в обох випадках мінімального – 1700 грн); водночас результатом розгляду 44% справ було їхнє повернення до НАЗК. Очевидно, що статистичні показники мали б спонукати НАЗК звернути увагу на якість протоколювання відповідних правопорушень.

Щодо відсотку закритих справ за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, то він є дещо нижчим порівняно із загальним – 44%. Причому якщо при аналізі ч. 1 ст. 172-6 КУпАП зверталась увага на однакове співвідношення справ, закритих через відсутність складу або події правопорушення та закінчення строків накладенням адміністративного стягнення, то в цьому разі ситуація, як і у випадку з відсотком повернутих справ, є протилежною, адже близько 72% усіх справ за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП закрито через встановлення відсутності складу або події правопорушення і лише 14% – через вплив відповідних строків (ще 14% закривались через малозначність діяння).

**Причини закриття справ про адміністративні правопорушення,  
передбачені ч. 2 ст. 172-6 КУпАП**



Перш ніж перейти до аналізу причин, через які суди вказували на відсутність складу або події правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП, необхідно зазначити те, що



найчастіше інкримінування відповідної адміністративно-правової заборони відбувалося внаслідок вчинення діянь, які умовно можна поділити на дві групи:

1) пов'язані з неповідомленням (несвоєчасним повідомленням) про придбання (отримання права власності) нерухомого майна чи автомобіля (45%);

2) неподання до ЄДРД повідомлення про суттєві зміни в майновому стані у разі отримання заробітної плати чи інших виплат (55%).

Повертаючись до причин закриття відповідних справ, слід зазначити, що найбільший відсоток (60%) із них закривались саме в другій зі згаданих категорій (пов'язаній із нарахуванням певних виплат). При цьому, незважаючи на однорідність справ та посилання при їхньому закритті на одну й ту саму норму КУпАП (ч. 1 ст. 247), конкретні причини закриття судами справ визначаються по-різному.

*I варіант.* Це констатація **відсутності події** правопорушення через те, що, хоч у сукупності сума трьох платежів, з яких складалась заробітна плата особи за місяць та які виплачувались через певний проміжок часу, і перевищувала 50 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року (далі – прожитковий мінімум), жоден взятий окремо з цих трьох нарахованих платежів такої суми не перевищував (постанова Печерського районного суду м. Києва від 24 листопада 2017 р. у справі № 757/57395/17-п).

*II варіант.* Це констатація **відсутності суб'єктивної сторони правопорушення**<sup>38</sup> через те, що особа, отримавши у грудні 2016 р. заробітну плату двома платежами, які окремо не перевищували 50 прожиткових мінімумів, була впевнена в тому, що суттєвих змін в її майновому стані не відбулося (постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 30 січня 2018 р. у справі № 760/28237/17). Тобто в цьому випадку, на відміну від попереднього, суд фактично погодився з тим, що обов'язок повідомлення про суттєві зміни у майновому стані виникає і в тому разі, коли сума взятого окремо кожного з платежів, якими виплачувалась заробітна плата за певний місяць, хоч і не перевищує 50 прожиткових мінімумів, але в сукупності перевищує вказану суму<sup>39</sup>.

До речі, увагу слід звернути на те, що, мотивуючи своє рішення, суд вказав і на те, що про відсутність умислу особи свідчить також та обставина, що інформацію про майновий стан та отриманий дохід вона правильно і вчасно відобразила у щорічній декларації за 2016 р. Видається, що таке посилання суду є цілком резонним; з урахуванням того, що відомості про отриману заробітну плату все одно відображаються в річній декларації особи, навряд чи є сенс декларувати їх ще раз кожного місяця<sup>40</sup>. У будь-якому разі законодавцю бажано уточнити свою позицію з питання про необхідність декларування в таких випадках.

<sup>38</sup> Принагідно варто зауважити, що окремими прокурорськими працівниками (див., наприклад: Дутковський А. Окремі аспекти суб'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП // Вісник прокуратури. – 2018. – № 1. – С. 27–28; Соболь О. Проблемні питання апеляційного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник прокуратури. – 2017. – № 11. – С. 35–37; Панафеда Н. Проблемні питання правозастосування під час судового розгляду справ про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, щодо порушення фінансового контролю та причини їх закриття // Вісник прокуратури. – 2018. – № 4. – С. 94) висловлюється думка про можливість інкримінування ст. 172-6 КУпАП (або принаймні її деяких частин) за наявності в поведінці декларанта необережної форми вини. Проте, судами (див., зокрема, п. 2 Листа ВССУ) і більшістю науковців ця позиція не сприймається. Водночас і деякими теоретиками не відкидається думка про кваліфікацію за ст. 172-6 КУпАП (за винятком її ч. 4) випадків необережного порушення вимог фінансового контролю (див., наприклад: Лученцов Г. Адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 12. – С. 171). Як видається, ця думка враховує різницю між поняттями корупційного правопорушення і правопорушення, пов'язаного з корупцією, наведеними в ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», а також ту обставину, що адміністративний проступок може бути вчинений як умисно, так і через необережність (ст. 9 КУпАП), а в диспозиціях статей 172-4–172-9 КУпАП форму вини не конкретизовано (за винятком опосередкованої вказівки на завідомість у ч. 4 ст. 172-6 КУпАП).

<sup>39</sup> «... обов'язок повідомити про суттєві зміни в майновому стані виникає в разі, якщо розмір заробітної плати, виплаченої за місяць перевищує визначену 3У «Про запобігання корупції» межу в 50 ПМ, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року, незалежно від того, скількома частинами (2 чи більше разів) виплачувалася ця заробітна плата. Якщо ж окрема частина виплаченої заробітної плати теж перевищує вказаний розмір, то про такі зміни у майновому стані необхідно окремо повідомити НАЗК» (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 155).

<sup>40</sup> Показовою в цьому сенсі є така ситуація, описана в літературі. НАЗК за результатами вивчення щорічної декларації особи встановило, що вона отримала від своїх батьків подарунок відповідної вартості, про який у

*III варіант.* Найбільш сумнівним видається підхід, коли відсутність умислу особи на неповідомлення про суттєві зміни у своєму майновому стані внаслідок отримання заробітної плати за жовтень 2016 р., яка перевищила 50 прожиткових мінімумів, була пояснена тим, що особа... *не знала про розмір нарахованої їй заробітної плати*, а дізналася про ці суми лише 21 грудня 2016 р. із довідки (постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 19 травня 2017 р. у справі № 760/5664/17)<sup>41</sup>. Видається, що якщо керуватися такими, без перебільшення, абсурдними аргументами, то за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП можна буде виправдати будь-яку особу, яка може просто сказати, що вона не знала про розмір отриманої заробітної плати, вартість придбаного автомобіля тощо.

*IV варіант.* В одному з випадків відсутність суб'єктивної сторони розглядуваного адміністративного правопорушення було констатовано, а справу закрито через те, що особа відповідно до вимог закону зайшла в свій електронний кабінет в ЄДРД і внесла повідомлення про суттєві зміни в майновому стані. Зазначене було підтверджено послідовністю дій користувача ЄДРД (додаток № 14 до Протоколу про адміністративне правопорушення № 55-06/36) і не спростовано уповноваженою особою НАЗК. Оскільки повідомлення в електронному кабінеті про те, що зміни до декларації не пройшли, особа не отримала, вона була впевнена в тому, що всі передбачені законом дії щодо подання повідомлення про суттєві зміни в майновому стані суб'єкта декларування нею були вчинені (постанова Самбірського міськрайонного суду Львівської області від 12 грудня 2017 р. у справі № 452/2460/17).

Ще в одному випадку справу за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП закрито через те, що протокол було складено особою, не наділеною правом складання протоколу. Суд встановив, що протокол (останній, до речі, стосувався працівника НАЗК) було складено співробітником Сектору запобігання та виявлення корупції в НАЗК, який, виявивши відповідне правопорушення, мав повідомити про цей факт НАЗК, а в разі необхідності – спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції відповідно до їх компетенції (постанова Печерського районного суду м. Києва від 19 грудня 2016 р. у справі № 757/58986/16-п). Хоча, як і в деяких раніше згаданих випадках, тут варто вбачати підставу для повернення, а не закриття відповідної справи.

Одна справа за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП була закрита через малозначність діяння. Крім «традиційних» аргументів, про які йшлося у попередньому розділі звіту (притягнення до адміністративної відповідальності вперше, відсутність негативної характеристики і негативних наслідків, щире каяття), суд зробив висновок про малозначність, посилаючись і на те, що: винний не переслідував мету умисно приховати зміни у майновому стані; умислу на вчинення правопорушення не мав; вчинив його лише виходячи з юридичної необізнаності та нетривалого досвіду державної служби (постанова Шевченківського районного суду м. Чернівці від 19 жовтня 2017 року у справі № 589/4254/17).

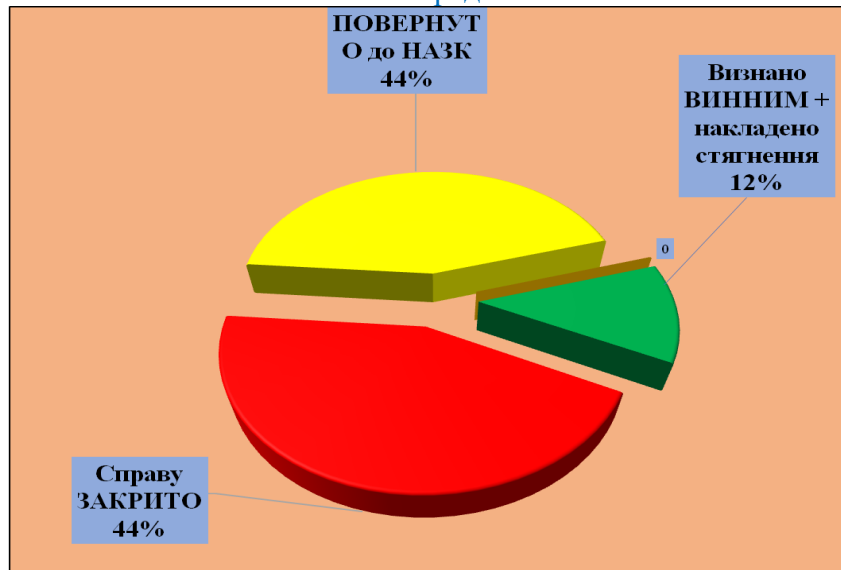
Найбільше протоколів за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП було складено щодо працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, 1 – щодо судді, 1 – щодо прокурора та 1 – щодо працівника НАЗК.

---

встановленому порядку (у 10-денний строк) не проінформувала НАЗК. Останнім було складено протокол за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП. Особа пояснила неповідомлення про суттєві зміни в своєму майновому стані смертю батьків, зайнятістю похоронами і тяжким душевним станом. Адвокатом ставиться питання про відсутність у цьому разі умислу на вчинення адміністративного правопорушення (див.: Пономаренко Д. Проблемні питання застосування частини 2 статті 172-6 КУпАП // Юридичний вісник України. – 8–14 вересня 2017 р. – № 36). Розв'язання проблеми *de lege ferenda* вбачається у доповненні ч. 2 ст. 172-6 КУпАП (за прикладом ч. 1 цієї статті) вказівкою на відсутність поважних причин.

<sup>41</sup> У літературі наводиться описання подібної ситуації: «... постановою від 5 травня 2017 року Новозаводського районного суду м. Чернігова закрито справу за ч. 2 ст. 172-6 КУпАП стосовно судді Деснянського районного суду м. Чернігова, який отримав дохід у вигляді спадщини (земельної ділянки), але не подав повідомлення про суттєву зміну в майновому стані. Рішення мотивовано тим, що особі була невідома її вартість, оскільки не проведено експертну оцінку набутої у власність земельної ділянки. При цьому судом не враховано, що нормативно-грошова оцінка земельної ділянки була проведена особою майже відразу після отримання спадщини (її розмір становив 135 тис. грн) у зв'язку з укладенням договору оренди вказаної ділянки із суб'єктом господарювання» (див.: Панафеда Н. Проблемні питання правозастосування під час судового розгляду справ про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, щодо порушення фінансового контролю та причини їх закриття // Вісник прокуратури. – 2018. – № 4. – С. 95–96).

Рішення судів у справах про адміністративні правопорушення,  
передбачені ч. 2 ст. 172-6 КУпАП



Станом на 1 червня 2018 р. в ЄДРСР за **ч. 4 ст. 172-6 КУпАП** було розміщено лише одне рішення у справі, направлений НАЗК. Це була справа Коломийського міського голови, якому НАЗК інкримінувало подання недостовірних відомостей, що відрізняються від достовірних на загальну суму 192 678 грн, що перевищує 100 прожиткових мінімумів для працездатних осіб. Обґрунтовуючи наявність саме цієї суми, НАЗК навело такі пояснення:

1) суб'єкт декларування при внесенні відомостей до розділу декларації «Об'єкти нерухомості» зазначив житловий будинок, власником якого є член сім'ї суб'єкта декларування (дружина), загальною площею 67,2 кв. м., дата набуття права – 01.01.2013 рік, вартість на дату набуття – «невідомо». Згідно ж з інформацією, наявною в НАЗК (витяг з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно від 21 березня 2017 р.) член сім'ї суб'єкта декларування (дружина) є власником житлового будинку загальною площею 65,0 кв. м., дата прийняття рішення про державну реєстрацію – 28 листопада 2011 року, загальна вартість нерухомого майна – 28 928 грн;

2) згідно з наявною в НАЗК інформацією (витяг з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань від 28 березня 2017 р.) член сім'ї суб'єкта декларування (дружина) є одним із засновників ПП «Композит», розмір внеску до статутного фонду – 2500 грн, що становить 25% від загального статутного фонду. При цьому такі відомості суб'єкт декларування при внесенні відомостей до декларації не зазначив;

3) суб'єкт декларування при внесенні відомостей до декларації щодо володіння членом сім'ї суб'єкта декларування (дружиною) корпоративними правами ТОВ «Спафіс» зазначив розмір внеску до статутного фонду у 488 тис. 750 грн, що становить 25% від загального статутного фонду. Згідно з інформацією, наявною в НАЗК, член сім'ї суб'єкта декларування (дружина) є одним із засновників ТОВ «Спафіс», розмір внеску до статутного фонду – 650 тис. грн, що становить 25% від загального статутного фонду. Таким чином, НАЗК зробив висновок про те, що в розділі 8 декларації «Корпоративні права» суб'єкт декларування зазначив вартість корпоративних прав члена сім'ї суб'єкта декларування (дружини) у ТОВ «Спафіс» у розмірі, що відрізняється від наявної в НАЗК інформації на суму 161 тис. 250 грн, що є недостовірними відомостями.

Однак судом вся наведена аргументація до уваги прийнята не була. Ухвалюючи рішення у справі, суд цілком поклався на пояснення Коломийського міського голови, зокрема, на його аргументи щодо необізнаності про неправдивість відомостей. Так, у рішенні суду зазначено спростування по кожному з наведених фактів подання неправдивої інформації:

1) в декларації про вартість житлового будинку, власником якого була його дружина, в графі «Вартість на дату набуття» зазначено «Невідомо», що відповідає п. 13 Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», затвердженого рішенням НАЗК від 11 серпня 2016 р. № 3 (далі – Роз'яснення), де зазначено, що:

– вартість об'єктів декларування, що перебувають у володінні чи користуванні суб'єкта декларування або члена його сім'ї, зазначається у випадку, якщо вона відома суб'єкту декларування або повинна була стати відомою внаслідок вчинення відповідного правочину;

– якщо вартість на дату набуття об'єкта на певному праві невідома суб'єкту декларування і вона не може бути визначена на підставі правовстановлюючих документів, то при заповненні відповідного поля декларації про вартість майна слід обрати помітку «Невідомо».

В п. 23 Роз'яснення зазначено, що Закон не вимагає від суб'єкта декларування проводити оцінку майна з метою заповнення декларації. У випадку, коли правовстановлюючі документи відсутні, а оцінка майна не проводилась чи її результати невідомі суб'єкту декларування, при заповненні відповідного поля декларації про вартість майна слід позначати «Невідомо»;

2) стосовно незазначення в декларації інформації про належність дружині корпоративних прав в ПП «Композит» і внесення нею 2 500 грн до статутного фонду, то особа, щодо якої вирішувалось питання про притягнення до адміністративної відповідальності, надала пояснення, що її дружина не повідомляла про наявність в неї корпоративних прав в ПП «Композит», який більше 10 років не проводить жодної діяльності, що також виключає наявність умислу. В судовому засіданні свідок (дружина) зазначений факт підтвердила;

3) щодо розміру внеску до статутного фонду ТОВ «Спафіс», то така інформація також не була відома особі, яка притягується до адміністративної відповідальності, оскільки вона на час заповнення декларації не була засновником ТОВ, всі права передала дружині, і на підставі п. 13 Роз'яснення в її діях не вбачається наявність умислу. В судовому засіданні свідок (знову ж дружина) підтвердила, що сума внеску становить саме 488 тис. 750 грн., і така довідка відповідає реальному факту внесення коштів до статутного фонду ТОВ.

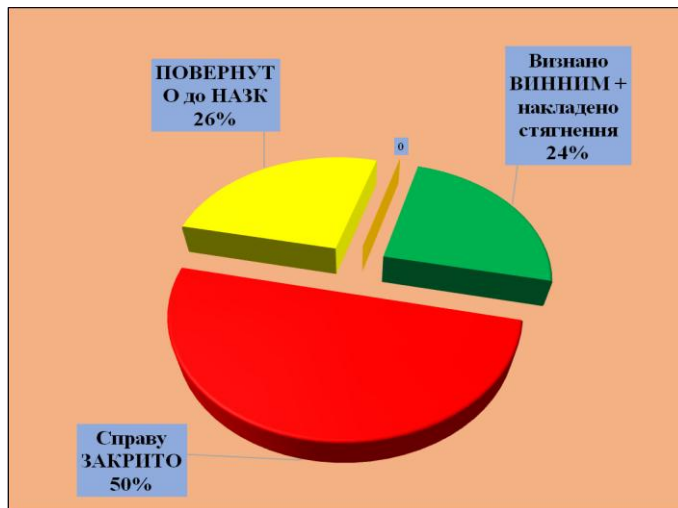
Як бачимо, головними чинниками для виправдання Коломийського міського голови за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП стало те, що він «не знав» або «забув» про певні факти, що підтверджувалось... словами його «неупередженої» дружини, яка і була власником відповідної нерухомості та корпоративних прав.

У загальному масиві направлених НАЗК до суду матеріалів про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, найбільший відсоток складають справи за **ст. 172-7 КУпАП**<sup>42</sup> (74,5%). Загалом за вказаною статтею до суду НАЗК, за даними ЄДРСР, направило до судів **193** протоколи: з них 98 – за ч. 1, а 95 – за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП. Якщо при аналізі інших статей КУпАП виділялись особливості розгляду справ за окремими частинами відповідних статей, то у випадку зі ст. 172-7 КУпАП потреби в застосуванні такого підходу немає, позаяк в ч. 1 і ч. 2 цієї статті йдеться про хоч і різні, проте пов'язані між собою правопорушення, матеріали про які (звичайно, якщо вони стосуються одного юридичного факту, пов'язаного з оцінкою дій однієї особи) суди зазвичай об'єднують в одне провадження (встановлено **61** такий випадок).

Результати розгляду справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП, фактично збігаються із загальною статистикою у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

<sup>42</sup> Ст. 172-7 КУпАП, яка носить назву «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», передбачає відповідальність за: неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (ч. 1); вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2). Більш сувору відповідальність встановлено для особи, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення (ч. 3).

Рішення судів у справах про адміністративні правопорушення,  
передбачені ст. 172-7 КУпАП



Рішення про визнання особи винною з накладенням адміністративного стягнення прийняті судами за результатами розгляду 46 протоколів, направлених НАЗК (24%). З цих 46 випадків у 43 призначався мінімальний розмір штрафу, передбачений санкцією відповідних норм: 1700 грн – за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП і 3400 грн – за ч. 2 цієї статті.

Необхідно відмітити, що до цих і так доволі невисоких показників результативності протоколювання НАЗК правопорушень, передбачених ст. 172-7 КУпАП, слід ставитися ще більш обережно з урахуванням того, що (і про це вже зазначалось на початку звіту) майже третина з рішень (14) про визнання осіб винними були прийняті Яготинським районним судом фактично в одній справі стосовно 7 депутатів Панфільської сільської ради Яготинського району Київської області, які не повідомили про наявність у них реального конфлікту інтересів, який виник під час голосування за прийняття рішення «Про надання дозволу на розробку проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки у власність особі 1», та вчинили дії в умовах реального конфлікту інтересів шляхом голосування за відповідне рішення (постанови Яготинського районного суду Київської області від 15 січня 2018 р. у справах № 382/1847/17, № 382/1906/17, № 382/1847/17, № 382/1806/17, № 382/1814/17, № 382/1887/17, № 382/1766/17).

Здебільшого розгляд відповідної справи завершувався визнанням особи винною та призначенням їй стягнення в тих випадках, коли провадження стосовно однієї особи за ч. 1 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП об'єднувались (40 випадків). При цьому в одних випадках суди накладали стягнення за кожне з правопорушень, а потім, керуючись ст. 36 КУпАП (поглинання менш суворого виду стягнення більш суворим), накладали єдине стягнення (1700 грн + 3400 грн = 3400 грн); в інших випадках – обмежувались констатацією вини особи у вчиненні правопорушень, передбачених ч. 1 і ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, та одразу накладали єдине стягнення («просто» 3400 грн). Лише в постанові Бородянського районного суду Київської області від 17 березня 2017 р. у справі № 360/267/17-п була застосовано інший підхід, який в цифровому варіанті виглядає так: 1700 грн + 3400 грн = 5100 грн. Як бачимо, визнавши особу винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, та призначивши за нього штраф у розмірі 3400 грн, остаточне стягнення за вчинення двох правопорушень суд призначив інше, але не виходячи за межі санкції ч. 2 ст. 172-7 КУпАП – 5100 грн.

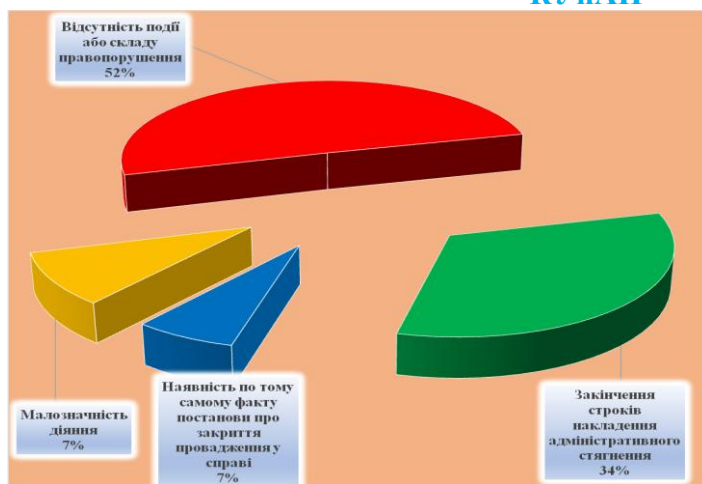
Юридично виваженою слід визнавати позицію тих судів, які за наявності підстав оцінюють вчинене однією і тією ж особою як реальну сукупність проступків, передбачених ч. 1 ст. 172-7 КУпАП і ч. 2 цієї статті<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Ч. 1 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП передбачають два окремих склади правопорушень, пов'язаних з корупцією. При цьому особа може вчинити як одне із них, так і обидва. Наприклад, повідомлення про наявність реального конфлікту інтересів не дає права цій особі вчиняти дії чи приймати рішення в умовах такого конфлікту. Тому вказане підпадає під ознаки ч. 2 ст. 172-7 КУпАП. Натомість факт неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів, що не супроводжувався вчиненням дій чи прийняттям рішень, має кваліфікуватися лише за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП. Нарешті сукупність правопорушень за ч. 1 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП матиме місце в разі, якщо особа не повідомила про наявність реального конфлікту інтересів та вчинила дії чи прийняла рішення в умовах такого

У 51 випадку (26%) матеріали у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП, повертались до НАЗК: в 47 випадках – для належного оформлення, ще в 4 випадках – для спрямування до належного суду. Крім «загальних» вад, нерідко (всього 6 випадків) матеріали поверталися до НАЗК через те, що у відповідних протоколах не було сформульовано, в чому саме полягала суть реального конфлікту інтересів особи<sup>44</sup>, щодо якої складено протокол, і в чому полягає суперечність між її приватним інтересом і повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень. У конкретній ситуації причиною повернення матеріалів до НАЗК стало те, що вони не містили копії протоколу скликання Віта-Поштової сільради Києво-Святошинського району Київської області, з відомостей в якому можна було б зробити висновок, чи повідомляла особа на засіданні сесії про наявний у неї конфлікт інтересів.

Майже половина всіх справ (49,7%) за ст. 172-7 КУпАП була закрита, що знову ж (як і щодо попередніх статей КУпАП) корелюється із загальною статистикою розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

### Причини закриття справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП



Із таблиці випливає, що найбільш часто закриття справ за ст. 172-7 КУпАП мотивувалось відсутністю складу або події правопорушення (52%) і спливом строків накладення адміністративного стягнення (34%). Водночас слід констатувати високий (особливо порівняно з іншими категоріями справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією) відсоток справ за ст. 172-7 КУпАП, які поверталися до НАЗК через наявність по тому самому факту нескасованої постанови про закриття або про накладення стягнення, –(7%), що дорівнює відсотку справ відповідної категорії, закритих через малозначність діяння.

Крім типових причин, в одному з випадків суд під час розгляду справи за ч. 1 і ч. 2 ст. 172-7 КУпАП мотивував наявність малозначності діяння тим, що «особа самостійно не приймала будь-яких рішень, останні приймалися колегіальним органом більшістю голосів» (постанова Нетішинського районного суду Хмельницької області від 13 квітня 2018 року у справі № 679/1388/17). Як буде показано нижче, ця ж обставина дозволяла іншим судам робити висновок про відсутність складу аналізованого проступку.

конфлікту (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 280).

<sup>44</sup> Згідно з п. 2 примітки до ст. 172-7 КУпАП під реальним конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень. Приватний інтерес як одна зі складових конфлікту інтересів, передбачаючи широкий (фактично необмежений) спектр спонукань, якими керується особа, не завжди пов'язаний з неправомірною вигодою, а поняття конфлікту інтересів (у т. ч. реального) не обов'язково включає корупційну складову. Водночас конфлікт інтересів – чинник, який здатний породжувати корупційну поведінку, створює передумови для зловживань відповідних суб'єктів при ухваленні ними рішень або вчиненні діянь. Цим і пояснюється та обставина, що регулювання питань, пов'язаних із конфліктом інтересів, здійснюється (хоч і не вичерпним чином) у Законі України «Про запобігання корупції».



Для більш глибокого розуміння причин закриття судами справ за ст. 172-7 КУпАП через відсутність події або складу аналізованого правопорушення передусім слід звернути увагу на дві обставини:

1) у **80%** протоколів, направлених НАЗК до суду, діяння, передбачені ст. 172-7 КУпАП, були інкриміновані представникам органів місцевого самоврядування – депутатам місцевих рад, головам, заступникам, секретарям місцевих рад, сільським, селищним, міським головам та їхнім заступникам<sup>45</sup>;

2) здебільшого зазначені особи допускали неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів та вчиняли дії в умовах цього конфлікту при ухваленні таких рішень:

2.1) рішення, пов'язані з виділенням (умовами, зміною умов виділення) земельних ділянок та інших різновидів нерухомого майна собі або близьким особам (**52%**);

2.2) рішення, пов'язані зі встановленням собі або близьким особам премій, надбавок, виплат на оздоровлення тощо (**31%**);

2.3) рішення, пов'язані з перевіркою фактів порушень на підприємствах, на яких працюють або які очолюють депутати<sup>46</sup> або їхні близькі особи (**7,4%**);

2.4) рішення, пов'язані з обранням на адміністративні посади в органі місцевого самоврядування (голова, заступник, секретар тощо)<sup>47</sup> (**4%**).

В абсолютній більшості випадків відповідні справи закривались через те, що, на думку суду, в протоколах НАЗК не було наведено належних доказів наявності в діях осіб, щодо яких вирішувалось питання про притягнення до адміністративної відповідальності, реального конфлікту інтересів. Зокрема, нерідко підставою для закриття справ ставало те, що НАЗК не встановлювало наявності одного із сформульованих у п. 3 Листа ВССУ чотирьох обов'язкових для кваліфікації рішення як такого, що прийняте в умовах реального конфлікту інтересів, юридичних фактів:

*1) наявність у правопорушника приватного інтересу, який має бути чітко сформульований та визначений.*

Так, у постанові Бородянського районного суду Київської області від 12 липня 2017 р. у справі № 360/1222/17 зазначалось, що, хоч питання, яке розглядалося на сесії, стосувалося дочки особи, проте ніякого конфлікту інтересів при цьому в неї як депутата селищної ради не виникало, оскільки це питання не було пов'язане з виділенням земельної ділянки, а лише стосувалося виправлення помилки в попередньому рішенні щодо адреси земельної ділянки, і носило формальний характер. Крім того, оскільки зазначене питання було безспірним, і всі депутати проголосували за це рішення одногосно, то особисте голосування особи із зазначеного питання

<sup>45</sup> Щодо осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, пов'язані з конфліктом інтересів особливості передбачені в ст. 59-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» і ст. 12-1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». Встановлено, серед іншого, що сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання.

Наприклад, депутат міської ради, який навіть «утримався» від голосування на пленарному засіданні міської ради за питання свого близького родича, але не повідомив (ні усно, ні письмово) про існуючий конфлікт інтересів міського голову та депутатів міської ради до і під час голосування за це питання, все одно має бути визнаний порушником ст. 59-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», у зв'язку з чим може бути притягнений до відповідальності за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП.

<sup>46</sup> На сьогодні дискусійним є питання про наявність конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад, які знаходяться на керівних посадах у комунальних підприємствах і беруть участь у прийнятті рішень місцевих рад щодо очолюваних ними підприємств. До слова частини 5 і 6 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» якраз і розраховані на подібні ситуації – випадки, коли в особи є труднощі з визначенням того, чи перебуває вона у стані конфлікту інтересів.

<sup>47</sup> На думку ВССУ, якщо, наприклад, депутат місцевої ради чи суддя голосує за погодження призначення особи, з якою він пов'язаний родинними стосунками, до складу виконавчого органу чи на посаду голови, заступника голови або секретаря судової палати відповідного суду, то реальний конфлікт інтересів може бути лише у випадку, коли при прийнятті такого рішення необхідно зробити вибір між особою, з якою депутат або суддя перебуває в родинних стосунках, та іншим кандидатом. Проте, реальний конфлікт інтересів у разі такого голосування матиме місце і за відсутності вказаного вибору. Навіть якщо останній відсутній, то хіба голосування за родича може вважатись об'єктивним і неупередженим? Відповідно, голосування депутата місцевої ради (судді) за особу, з якою він пов'язаний родинними стосунками, є підстави розцінювати як «вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів» (ч. 2 ст. 172-7 КУпАП).

жодним чином не вплинуло на об'єктивність та неупередженість прийняття рішення. Враховуючи наведені аргументи, суд зробив висновок про те, що в діях депутата склад адміністративного правопорушення відсутній. Відсутність чіткого зазначення того, в чому саме полягає конфлікт інтересів, стало причиною для закриття і багатьох інших справ за ст. 172-7 КУпАП (наприклад, постанова Київського районного суду м. Харкова від 14 лютого 2017 р. у справі № 640/20539/16-п);

*2) наявність суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність знаходить свій вияв або вплив на прийняття рішення.*

Так, розглядаючи справу № 369/6763/17, Києво-Святошинським районним судом Київської області було встановлено, що 18 грудня 2016 р. особа брала участь у голосуванні з питань, які стосуються діяльності ТОВ «ОМОКС», де вона працює найманим працівником, але не в своїх приватних інтересах, а з метою приведення фактичних земельних відносин до вимог законодавства. Це не може розглядатись як майновий чи немайновий інтерес (приватний інтерес) або суперечність між приватним інтересом особи як фінансового директора ТОВ «ОМОКС» та цієї ж особи як депутата Петропавлівсько-Борщагівської сільради (реальний конфлікт інтересів), а тому в цьому випадку відсутні подія та склад адміністративного корупційного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-7 КУпАП<sup>48</sup>;

*3) наявність повноважень на прийняття рішення.*

Зокрема, закриваючи справу щодо колишньої очільниці Одеської митниці ДФС Марушевської Ю.Л., суд зазначив, що відповідна особа діяла поза межами наданих їй службових повноважень, а адміністративна відповідальність за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, настає тільки у випадку, коли особа вчиняє або не вчиняє дії під час виконання службових повноважень (постанова Малиновського районного суду м. Одеси від 20 березня 2017 р. у справі № 521/2530/17);

*4) наявність реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення.*

У багатьох випадках відсутність впливу на об'єктивність або неупередженість рішення суди пояснюють, по-перше, колегіальністю ухвалюваних рішень і, по-друге, одноголосним ухваленням відповідного рішення.

Так, Згурівським районним судом Київської області у справі № 365/658/17 встановлено, що, беручи участь у засіданні сесії селищної ради і голосуючи за прийняття рішення про преміювання та підписуючи рішення, селищний голова діяв в умовах лише потенційного конфлікту інтересів. Питання преміювання селищного голови було винесене на розгляд сесії, прийняте депутатами колегіально та одноголосно, голос селищного голови не був вирішальним при прийнятті рішення про його преміювання. Зважаючи на це, суд зробив висновок про те, що суперечність між приватним та службовим інтересом селищного голови реально не впливала на об'єктивність або неупередженість прийняття сесією селищної ради рішення «Про виплату премії селищному голові», а справу слід закрити за відсутністю складу адміністративного правопорушення.

Аналогічне обґрунтування відсутності складу проступку, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, наводиться в постанові Шевченківського районного суду м. Чернівці від 6 березня 2018 р. у справі № 727/522/18. У складеному НАЗК протоколі за вказаною адміністративно-правовою нормою були кваліфіковані дії Чернівецького міського голови, який на одному із засідань міської ради взяв участь у голосуванні при вирішенні питання про умови оплати праці Чернівецького міського голови; як наслідок, рішенням ради, за яке голосував і голова, йому були встановлені надбавки за вислугу років, високі досягнення у праці, визначені розміри та порядки преміювання,

<sup>48</sup> Як бачимо, конкретний суд не сприйняв теоретичну позицію, згідно з якою наявність реального конфлікту інтересів вбачається, зокрема, у тому випадку, коли депутат, який має відношення до юридичної особи приватного права (володіє корпоративними правами господарського товариства, перебуває на посаді у керівних органах товариства тощо), бере участь у підготовці і прийнятті рішення місцевої ради щодо цієї юридичної особи.

З іншого боку, в юридичній літературі з приводу подібних ситуацій зазначається, що «не будь-яка суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями створює конфлікт інтересів: приватний інтерес особи та її службові повноваження можуть не суперечити один одному» (див.: Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : ВД «Дакор», 2017. – С. 412).



матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань та допомоги на оздоровлення. Аргументуючи свою позицію, суд, зокрема, зазначив, що для встановлення реального конфлікту інтересів недостатньо констатувати існування приватного інтересу, який потенційно може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а слід безпосередньо встановити, що, по-перше, приватний інтерес наявний, по-друге, він суперечить службовим чи представницьким повноваженням, по-третє, така суперечність не може вплинути, а реально впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень чи вчинення дій. Беручи до уваги визначення поняття «реальний конфлікт інтересів», згідно з яким він можливий при прийнятті рішення, а також роль (не визначальну) окремої особи при прийнятті рішення колегіальним органом, можна констатувати, що голосування окремою особою саме по собі не може створювати безпосередній причинно-наслідковий зв'язок між її діями та юридичними наслідками у формі прийнятого рішення колегіальним органом. Те саме стосується й осіб, які здійснюють представницькі повноваження.

Цікаво, що в аналогічній справі, розглянутій Фастівським міськрайонним судом Київської області (постанова від 11 січня 2017 р. у справі № 3/381/38/17) щодо першого заступника Фастівського міського голови, котра голосувала за рішення «Про встановлення рангу, надбавок, матеріальної допомоги та преміювання першому заступнику міського голови», було прийняте інше рішення, правильність якого, до речі, була підтверджена судом апеляційної інстанції (постанова Апеляційного суду Київської області від 16 лютого 2017 р. у справі № 381/4807/16-п): особа визнана винною із призначенням їй адміністративного стягнення.

Така неоднозначність судової практики не в останню чергу може бути пояснена невизначеністю і суперечливістю законодавчих положень, присвячених конфлікту інтересів. Так, якщо законодавство про місцеве самоврядування обмежується покладанням на відповідну особу обов'язку публічно оголосити про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання, після чого особа може голосувати на законних підставах, то спеціальний закон (ч. 2 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції»<sup>49</sup>) цим не обмежується і в порядку врегулювання конфлікту забороняє, за загальним правилом, особі, в якій наявний конфлікт інтересів, брати участь у прийнятті рішення колегіальним органом<sup>50</sup>.

Долати колізію між вказаними положеннями слід, керуючись правилом, згідно з яким спеціальний закон скасовує (витісняє) загальний закон, а отже, пріоритет у розглядуванні ситуації – за ч. 2 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції»<sup>51</sup>. Отже, з урахуванням того, що чинне законодавство встановлює два основні обов'язки депутата місцевої ради (прирівняної особи) за наявності в нього (неї) конфлікту інтересів (не лише невідкладно і публічно заявити про конфлікт

<sup>49</sup> Тут зазначено, що у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом.

<sup>50</sup> До слова існування ч. 2 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» схиляє до думки про те, що можливість колегіального ухвалення певного рішення сама по собі не виключає наявності конфлікту інтересів члена того чи іншого колегіального органу. З цього приводу в юридичній літературі зазначається, що «законодавчі положення, якими регламентовано право депутатів органів місцевого самоврядування голосувати у випадках наявності приватного інтересу за питання, автоматично не виключають можливість притягнення їх до відповідальності за вчинення дій, передбачених ч. 1, ч. 2 ст. 172-7 КУпАП» (див.: Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – С. 185).

<sup>51</sup> Інша точка зору з цього питання, яка ґрунтується на буквальному тлумаченні ч. 1 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції» і ч. 1 ст. 59-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», зводиться до того, що сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради мають право взяти участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання (про що вноситься запис у протокол засідання ради).

У зв'язку з відсутністю безпосереднього керівника, виборністю посади і дозволом поєднувати представницький мандат з іншими видами діяльності (остання обставина зумовлює належність депутатів місцевих рад до групи ризику з великою вірогідністю виникнення конфлікту інтересів) питання запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад потребують додаткового нормативного регулювання, наприклад, у вигляді доповнення законів «Про місцеве самоврядування» і «Про статус депутатів місцевих рад». Інший прийнятний (не такий фрагментарний) варіант розв'язання проблеми – розроблення та ухвалення окремого закону, присвяченого запобігання та врегулюванню конфлікту інтересів.

інтересів, а й не брати участі в обговоренні чи голосуванні відповідного питання на засіданні ради або комісії), депутат місцевої ради (інша особа, уповноважена на виконання функцій місцевого самоврядування) не вправі брати участь у розгляді, підготовці та голосуванні з питань, щодо яких наявний конфлікт інтересів, навіть після самостійного публічного оголошення про його наявність (за винятком ситуації, описаної в абз. 3 ч. 2 ст. 35 Закону «Про запобігання корупції»).

Щоправда, зроблений вище висновок, який є результатом системного тлумачення законодавчих положень щодо конфлікту інтересів, не дозволяє беззастережно зробити висновок про наявність складу проступку, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, й аналізовані судові рішення слугують цьому зайвим підтвердженням.

Окремо ВССУ розглянув ситуацію з голосуванням депутатів місцевих рад за призначення самого себе на адміністративну посаду (голови, заступника голови, секретаря). З цього приводу ВССУ надав таке роз'яснення: «У такому разі депутат одноособово не приймає такого рішення, таке рішення приймається колегіальним органом більшістю голосів, у таких ситуаціях відсутній прямий і безпосередній причинно-наслідковий зв'язок між голосуванням та прийняттям рішення. Голосування депутата за формування виконавчого органу є його обов'язком, тобто участь у такому голосуванні є здійсненням депутатом його представницьких повноважень. Одночасно право депутата бути обраним до складу виконавчого органу прямо встановлене ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад». Із цього випливає, що право бути обраним до складу виконавчого органу є реалізацією представницьких повноважень депутата, а не здійсненням його приватного інтересу» (пп. 4 п. 3 Листа ВССУ)<sup>52</sup>.

Слід, однак, констатувати, що не всі суди сприймають викладене тлумачення ВССУ.

Так, постановою Переяслав-Хмельницького міськрайонного суду Київської області від 15 червня 2017 р. у справі № 373/1025/17 депутат Дівичківської сільської ради VII скликання Переяслав-Хмельницького району Київської області був визнаний винним у вчиненні адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 і ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, оскільки він голосував за рішення ради, згідно з яким його було обрано секретарем останньої. Аналогічне за змістом рішення ухвалив Долинський районний суд Кіровоградської області у справі № 388/874/17<sup>53</sup>.

У значній кількості випадків (11) причиною закриття направлених НАЗК справ за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП ставало те, що в ході судового розгляду з'ясовувалось, що відповідна особа насправді повідомляла про наявність у неї конфлікту інтересів й утримувалась від голосування.

Так, Дергачівським районним судом Харківської області в ході розгляду справи № 619/4018/17 було з'ясовано, що відповідно до рішення Солоницівської селищної ради № 26 від 21 грудня 2017 р. «Про внесення уточнюючих доповнень до протоколів пленарних засідань сесій селищної ради» внесено уточнюючі дані до відповідного протоколу, а саме п. 9 «Слухали»

<sup>52</sup> Якщо сприйняти таку логіку, то висновок про відсутність конфлікту інтересів слід робити і в тому випадку, коли депутат місцевої ради, який є керівником комунального підприємства, бере участь у прийнятті рішень місцевої ради щодо очолюваного ним підприємства. В юридичній літературі висловлюється слушна рекомендація підходити до вирішення питання про наявність конфлікту інтересів у цьому разі не формально, а з урахуванням законодавчого визначення поняття «реальний конфлікт інтересів». Якщо, наприклад, рішення місцевої ради стосуватиметься ліквідації відповідного підприємства, і це призведе до втрати відповідною особою посади керівника, то конфлікт інтересів у випадку голосування особи у складі депутатського корпусу матиме місце з усіма правовими наслідками, що з цього випливають (див.: Бенедик В.І. Окремі питання конфлікту інтересів та відповідальності за нього в діяльності депутатів місцевих рад // Порівняльно-аналітичне право. – 2017. – № 5. – С. 190–191).

<sup>53</sup> Така позиція окремих судів збігається з позицією НАЗК. Як приклад неправомірної поведінки, пов'язаної з конфліктом інтересів, НАЗК наводить таку ситуацію. Під час розгляду та прийняття рішення щодо обрання секретаря міської ради депутат відповідної ради самостійно публічно не повідомив про наявність у нього реального конфлікту інтересів і брав участь у голосуванні за прийняття рішення щодо обрання його секретарем ради, у зв'язку з чим, виконуючи представницькі повноваження та маючи приватний інтерес, зумовлений бажанням отримати особисту вигоду у вигляді позитивного рішення про обрання його на оплачувану та адміністративну посаду секретаря міської ради, порушив вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Водночас НАЗК вважає за необхідне наголосити на тому, що в ситуації потенційного чи реального конфлікту інтересів особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, можуть брати участь у розгляді, підготовці, прийнятті рішень відповідною радою за сукупності таких умов: 1) особа самостійно заявляє про конфлікт інтересів публічно (про що вноситься відповідний запис до протоколу засідання ради); 2) оголошення про конфлікт інтересів здійснюється під час засідання ради, до початку розгляду питання, у вирішенні якого є приватний інтерес (<https://nazk.gov.ua/rezultaty-perevirok>).

протоколу доповнено таким застереженням: Виступили: «Депутат особа 1 – усно повідомив про наявність конфлікту інтересів, у зв'язку з чим він не братиме участь у обговоренні та голосуванні з цього питання».

В одній зі справ особа, щодо якої вирішувалось питання про притягнення її до адміністративної відповідальності, довела, що вона заявляла про конфлікт інтересів<sup>54</sup> та утрималась від голосування, а причиною невідображення цього факту стали технічні помилки при складанні протоколів засідань постійної комісії з питань землевпорядкування і земельних правовідносин (постанова Приморського районного суду м. Одеси від 2 листопада 2017 р. у справі № 522/17564/17). Тому суд зробив висновок про те, що в матеріалах справи відсутні докази, які б свідчили про те, що особа, перебуваючи на посаді депутата місцевої ради, при виконанні своїх повноважень вчинила умисні дії, які б суперечили її посадовим обов'язкам і вказували про наявність реального конфлікту інтересів.

Однак у практиці розгляду справ за ст. 172-7 КУпАП зустрічаються і випадки їхнього закриття на підставі відсутності складу адміністративного правопорушення лише через те, що НАЗК не були дотримані всі вимоги до оформлення протоколів.

Так, згідно з постановою Макарівського районного суду Київської області від 12 квітня 2018 р. справа № 370/443/18 щодо депутата Макарівської селищної ради була закрита на підставі п. 1 ст. 247 КУпАП за відсутністю складу адміністративного правопорушення з тим мотивуванням, що: 1) як вбачається зі змісту протоколу, у ньому зазначено, що особі роз'яснено зміст прав, передбачених вказаними нормами, однак це не відповідає дійсності, оскільки особа не була присутня при складанні протоколу, його не підписувала, а відмітка про відмову від проставлення підпису про ознайомлення з правами відсутня; 2) порушення вказаних норм у матеріалах справи відсутні відомості щодо виклику особи до НАЗК з метою ознайомлення з протоколом про адміністративне правопорушення та вручення їй його копії. Також відсутні докази вручення у встановленому порядку особі другого примірника протоколу про адміністративне правопорушення та копій інших матеріалів, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення (рекомендованого поштового відправлення з повідомленням про вручення та з описом вкладення разом із супровідним листом в конверті з позначкою «особисто»).

Слід погодитись із позицією згаданого суду стосовно того, що відповідний протокол був складений із грубим порушенням вимог щодо його оформлення. Але ж відповідні факти мали б бути визнані підставою хіба що повернення матеріалів для НАЗК для дооформлення (як це і відбувалось у багатьох інших подібних випадках, про які вже йшла мова), але не закриття справи через відсутність складу правопорушення. Закривати справи у випадках неналежного оформлення протоколу та інших матеріалів можна лише тоді, коли паралельно судом буде встановлено обставини, які насправді засвідчують відсутність складу адміністративного правопорушення.

Показовою в цьому аспекті є постанова Києво-Святошинського районного суду Київської області від 4 вересня 2017 року у справі № 369/6765/17 за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП, в якій суд спочатку встановив відсутність конфлікту інтересів, а лише потім вказав на те, що відповідний протокол про адміністративне правопорушення не відповідає вимогам закону: він не був підписаний особою, стосовно якої складений; не вручений цій особі; їй не були роз'яснені її права; в протоколі чітко не вказаний час вчинення та час виявлення адміністративного правопорушення.

<sup>54</sup> За наявності доказів не лише письмового, а й усного повідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів відповідальність за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП має виключатись.

При цьому п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» не конкретизує, в якій формі особою має виконуватись обов'язок повідомляти належного адресата про наявність у неї конфлікту інтересів. Бажаною, однак, є письмова форма такого повідомлення. Адже це є документальним підтвердженням того, що особа справді повідомила про конфлікт інтересів, а також дає можливість керівнику, НАЗК, іншому уповноваженому органу проаналізувати проблемну ситуацію на предмет з'ясування наявності конфлікту інтересів і виконати, своєю чергою, покладені на них обов'язки. Відповідна письмова форма наводиться в одному з додатків Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затв. Рішенням НАЗК від 29 вересня 2017 р. №839. НАЗК також рекомендує додавати до повідомлення про конфлікт інтересів засвідчені копії документів, які визначають службові (представницькі) повноваження і підтверджують наявність приватного інтересу, а також результати самостійного тестування на наявність (відсутність) конфлікту інтересів.

Як вже зазначалось, на рішення судів першої інстанції у справах за ст. 172-7 КУпАП були подані 24 апеляційні скарги, з них 14 – особами, котрі притягувались до адміністративної відповідальності, з них 10 були повністю або частково задоволені<sup>55</sup>.

У чотирьох випадках підставою для задоволення апеляційної скарги та, як наслідок, закриття справ був малозначний характер правопорушення. У двох випадках наявність малозначності була пояснена судом тим, що «на сесії була присутня більшість обраних депутатів ради, яким було завчасно добре відомо про те, що особа є депутатом цієї ж ради, заперечень щодо її преміювання не було, і таким чином навіть і при неголосуванні особи рішення було б прийняте на її користь» (постанова Апеляційного суду Київської області від 8 червня 2017 р. у справі № 752/17830/17), ще в двох випадках – «визнання своєї провини та щире розкаяння у вчиненому, урахування даних, що характеризують особу, відсутність суспільної шкідливості від дій, запевнення, що у подальшому подібні ситуації не повторяться» (постанова Апеляційного суду Київської області від 25 липня 2017 р. у справі № 373/964/17).

І це при тому, що в іншому судовому рішенні, а саме згаданій вище постанові Апеляційного суду Київської області від 12 лютого 2018 р. у справі № 382/1806/17 знайшла відображення інша позиція з цього питання. Зокрема, судом зазначено, що «посилання особи в апеляційній скарзі на відсутність істотної шкоди інтересам суспільства, а також відсутність прямого умислу на вчинення правопорушення, не є критерієм, за яким можливо оцінити малозначність діяння, оскільки відповідно до принципу індивідуалізації дії, вчинені особою, в подальшому можуть слугувати негативним прикладом для інших суб'єктів адміністративних правопорушень за корупційні діяння, а тому апеляційний суд вважає, що відсутні підстави для звільнення особи від адміністративної відповідальності за малозначністю».

Викладена позиція видається більш обґрунтованою, зокрема, через те, що склад проступку, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП (як, до речі, і ч. 1 цієї статті), є формальним, тобто не передбачає настання жодних шкідливих наслідків.

Ще п'ять справ були закриті через те, що, на думку суду, в осіб, які притягалися до адміністративної відповідальності, при ухваленні відповідних рішень був лише потенційний, а не реальний конфлікт інтересів. Зокрема, у постанові Апеляційного суду Дніпропетровської області від 4 вересня 2017 р. у справі № 195/1034/17 зазначалось, що матеріалами справи не спростовуються доводи сторони захисту про те, що на земельній ділянці, щодо якої приймалося вказане рішення, розташовані об'єкти нерухомого майна, належні ПСП «Агрофірма «Перше травня», та вона з 2002 р. перебуває у користуванні вказаного підприємства на умовах оренди. Таке рішення фактично стосувалося лише укладання нового договору оренди на більш сприятливих для орендодавця умовах, а отже, у цьому випадку приватний та представницький інтереси депутата збігались, а альтернативне рішення з вказаного питання було відсутнє.

Більш показовим слід визнати рішення у справі, в якій суд першої інстанції притягнув до адміністративної відповідальності проректора з науково-педагогічної роботи Національного аерокосмічного університету ім. М.Є. Жуковського «Харківський авіаційний інститут» за те, що цей керівник, будучи наділений повноваженнями вирішувати питання, пов'язані з установленням посадових окладів, надбавок до окладів й преміюванням як в сторону підвищення, так і в сторону зменшення, уклав додаткову угоду про встановлення розміру оплати праці за 19 тарифним розрядом доплати 25% від посадового окладу за вчене звання доцент та 15% від посадового окладу за науковий ступінь кандидата економічних наук зі своєю дружиною, яка працювала в цьому ж університеті на посаді доцента кафедри економіки. Розглянувши відповідні матеріали, Апеляційний суд Харківської області у постанові від 20 грудня 2017 р. у мотивувальній частині рішення вказав на те, що, накладаючи на проректора адміністративне стягнення за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, районний суд не рахував того, що рішення про встановлення надбавок до посадового окладу його дружини приймалося на засіданні кафедри, проректор участі при підготовці/прийнятті подання не брав. Встановлені надбавки за складність, напруженість у роботі, знання та використання іноземної мови передбачені колективним договором між ректором і трудовим колективом в особі голови профспілкової організації університету на 2013–2014 рр., зареєстрованим Управлінням праці та соціального захисту населення адміністрації Київського району Харківської міської ради. На підставі цього суд зробив висновок про те, що

<sup>55</sup> Наслідки скарг, поданих прокурорами, розглядались у попередньому розділі звіту.

проректор університету не приймав рішення в умовах реального конфлікту інтересів, за що передбачено відповідальність за ч. 2 ст. 172-7 КУпАП<sup>56</sup>.

Ще в одному випадку підставою для скасування рішення суду першої інстанції стало те, що апеляційним судом було встановлено, що особа, яка притягувалась до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП (міський голова Святогірська), попередив колегіальний орган, а саме міську раду про наявність в неї потенційного конфлікту інтересів<sup>57</sup>, що не суперечить вимогам ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» і ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування», і таким чином діяв виключно в межах правового поля (постанова Апеляційного суду Донецької області від 12 жовтня 2017 р. у справі № 243/7191/17).

---

<sup>56</sup> Видається, однак, що в діях згаданого керівника університету склад проступку, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, мав місце. Про подібну поведінку посадових осіб державних ВНЗ, яка вказує на наявність реального конфлікту інтересів, див., зокрема: Веприцький А.О. Підстави виникнення конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб державних вищих навчальних закладів // Право і суспільство. – 2018. – № 1. – Ч. 2. – С. 146–151.

Так само підходить до розв'язання подібних питань НАЗК: «Посадова особа навчального закладу, який є юридичною особою публічного права, під час виконання своїх службових повноважень наклала резолюцію на поданні щодо встановлення стимулюючих виплат працівнику, який є близькою їй особою, що стало підставою для видання відповідного наказу. Таким чином, посадова особа в умовах реального конфлікту інтересів на рівні своїх службових повноважень прийняла рішення стосовно конкретного розміру надбавки, яка могла бути визначена в межах певного граничного розміру, чим вчинила адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, передбачене частиною другою статті 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення» (<https://nazk.gov.ua/rezultaty-perevirok>).

<sup>57</sup> Особа письмово звернулась із заявою до Святогірської міської ради про те, що вона не може брати участі у підготовці, розгляді та голосуванні за проект рішення ради стосовно внесення змін до Положення про звання «Почесний громадянин міста Святогірська», оскільки сама має таке звання.

Цікаво, що Слов'янський міськрайонний суд Донецької області пов'язав наявність складу проступку, передбаченого ч. 1 ст. 177-2 КУпАП, з тим, що міський голова не повідомив НАЗК про наявність в нього *реального* конфлікту інтересів, а в постанові Апеляційного суду Донецької області цей конфлікт інтересів «трансформувався» у потенційний. Слід мати на увазі, що неповідомлення особою про наявність у неї потенційного конфлікту інтересів може тягнути хіба що дисциплінарну відповідальність при тому, що ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» зобов'язує особу повідомляти як про потенційний, так і реальний конфлікт інтересів.

## ВИСНОВКИ

Отже, проаналізувавши майже дворічну (вересень 2016 р. – травень 2018 р.) практику судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, за внесеними НАЗК протоколами, можна констатувати, що на незадовільну результативність виконання НАЗК адміністративно-юрисдикційної функції в частині забезпечення протидії вказаним правопорушенням негативним чином впливає низка факторів, серед яких найбільш значущими є такі:

1) **недотримання відповідними посадовими особами вимог, встановлених КУпАП і самим НАЗК, зокрема щодо протоколювання адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, і забезпечення прав осіб, щодо яких вирішується питання про притягнення їх до адміністративної відповідальності.** Як наслідок, матеріали нерідко повертаються судами до НАЗК для належного оформлення, що тягне за собою закінчення встановлених ст. 38 КУпАП строків накладення адміністративного стягнення, а отже, фактичну безкарність порушників антикорупційного законодавства;

2) **відсутність однакової й усталеної практики судового розгляду у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (здебільшого ця практика формується судами першої інстанції) і брак дієвих механізмів, які б забезпечували уніфікацію тлумачення і застосування відповідних адміністративно-правових заборон.** Адже не може вважатись таким механізмом 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: хоч цей широко задіюваний на практиці документ містить результати загалом виваженого тлумачення окремих норм КУпАП, не всі наведені в ньому роз'яснення сприймаються однозначно, у т. ч. представниками суддівського корпусу. Оскільки касаційний розгляд справ про адміністративні правопорушення (у т. ч. правопорушення, пов'язані з корупцією) не передбачений, ВС процесуально позбавлений можливості спрямовувати відповідну судову практику в напрямі її уніфікації. Залишається сподіватись хіба що на те, що Пленум ВС, керуючись п. 10-2 ч. 2 ст. 46 Закону України від 2 червня 2016 р. «Про судоустрій і статус суддів», за результатами узагальнення судової практики надасть (коли?) роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства про адміністративну відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією.

У звіті наведено чимало прикладів із судової практики, які засвідчують її суперечливість (вочевидь, найбільш показовою в цьому сенсі може вважатись ситуація, яка склалася навколо тлумачення законодавчого поняття «реальний конфлікт інтересів», у результаті чого на сьогодні сформувалась вельми неоднозначна практика інкримінування ст. 172-7 КУпАП). При цьому (можливо, з урахуванням спрямованості звіту і «відсікання» при його підготовці матеріалів судової практики, сформованої на підставі протоколів, складених посадовими особами Національної поліції) не вдалося встановити якихось серйозних вад диспозицій і санкцій статей 172-4–172-9 КУпАП, які б істотно впливали на ефективність інституту адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства;

3) **недосконалість і невідповідність сучасним реаліям правозастосування норм КУпАП, включаючи тих із них, якими регламентовано порядок притягнення до адміністративної відповідальності осіб, котрі вчинили правопорушення, пов'язані з корупцією.**

Так, встановлено, що успішному впровадженню новітніх превентивних антикорупційних механізмів явно не сприяє розповсюдженість судової практики закриття направлених НАЗК справ у зв'язку з малозначністю відповідних діянь. З тим, щоб покласти край такій сумнівній практиці, і підтримуючи подібні ідеї різних дослідників, пропонується ст. 22 КУпАП викласти в такій редакції:

**«При малозначності вчиненого адміністративного правопорушення, за винятком адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням».**

Також з урахуванням міркувань, наведених у звіті, видається за доцільне повернути прокурору право оскаржувати в апеляційному порядку рішення судів першої інстанції у справах

про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, при розгляді яких участь прокурора є, як відомо, обов'язковою. Неможливість такого оскарження, серед іншого, не сприяє однаковому застосуванню судами норм матеріального та процесуального права, за допомогою яких здійснюється адміністративно-правова протидія корупції.

З цією метою ч. 2 ст. 294 КУпАП після слів «у випадках, передбачених частиною п'ятою статті 7 та частиною першою статті 287 цього Кодексу» пропонується доповнити словами **«і в справах про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією»**.

При з'ясуванні причин того, чому великий відсоток справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, закривається, встановлено, що: передбачені ст. 38 КУпАП для таких правопорушень строки накладення адміністративного стягнення є занадто короткими; поняття виявлення такого правопорушення, важливе для застосування ст. 38 КУпАП, законодавче не визначено і тлумачиться по-різному теоретиками і практиками; «прив'язування» строків давності притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, з днем виявлення не враховує ту обставину, що вказані правопорушення не є триваючими (за винятком хіба що передбаченого ст. 172-4 КУпАП); чинником, який сприяє спливу строків накладення адміністративного стягнення, є зловживання порушниками антикорупційного законодавства наданими їм правами.

З огляду на сказане, пропонується відмовитись від «прив'язування» строків накладення адміністративного стягнення за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, до моменту виявлення відповідного правопорушення, залишивши у ч. 3 ст. 38 КУпАП вказівку лише на двохрічний строк, який починає спливати з дня вчинення правопорушення;

4) **незадовільний стан наукового забезпечення адміністративно-правової протидії корупції**. Такий висновок є, так би мовити, побічним результатом підготовки звіту. Встановлено, що, за винятком окремих наукових публікацій (спонукати прокурорів, суддів і працівників НАЗК опрацьовувати їх, мабуть, проблематично<sup>58</sup>, тим більше, що частина цих публікацій є класичною псевдонауковою продукцією<sup>59</sup>), в Україні на сьогодні видано (причому мінімальним тиражем) усього одну книгу, в якій на належному науковому рівні проаналізовані матеріали судової практики, пов'язаної із застосуванням статей 172-4–172-9 КУпАП, з'ясовані відповідні проблеми і тренди, а також висловлені розраховані передусім на правозастосувачів загалом грамотні і виважені рекомендації<sup>60</sup>. У наукових кваліфікаційних роботах монографічного рівня, присвячених адміністративно-правовій протидії корупції (К.В. Берднікова, О.В. Клок), проблеми правозастосовної практики відображення не знайшли; як наслідок, ці роботи позбавлені прикладного значення. Відтак питання підготовки якісних практичних посібників і порадників із вказаної тематики продовжує стояти на порядку денному.

<sup>58</sup> «... переважна більшість працівників органів кримінальної юстиції, уповноважених на боротьбу з корупцією, не читають літературу. Вершина науки для них – коментар до кодексу» (див.: Навроцький В.О. Знання – сила. А незнання = послуга корупціонерам» // Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листопада 2016 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. – С. 60).

<sup>59</sup> Формуючи список джерел, використаних при підготовці звіту, його автор прагнув не згадувати таку літературну «продукцію».

<sup>60</sup> Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – 346 с.



## СПИСОК ДЖЕРЕЛ, ВИКОРИСТАНИХ ПРИ ПІДГОТОВЦІ ЗВІТУ

- Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: наук.-практ. посіб. / О.Л. Копиленко, З.А. Загинеї, О.Н. Ярмиш та ін.; за заг. ред. Ю.М. Дьоміна. – К.: НАПУ, 2014. – 304 с.
- Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 1–2 грудня 2017 року / За заг. ред. Т.О. Коломосьць. – Запоріжжя: ЗНУ, 2017. – 216 с.
- Арманов М., Книженко О., Ярмиш Н. Актуальні питання кваліфікації порушення вимог фінансового контролю // Вісник прокуратури. – 2016. – № 3. – С. 25–33.
- Бенедик В.І. Окремі питання конфлікту інтересів та відповідальності за нього в діяльності депутатів місцевих рад // Порівняльно-аналітичне право. – 2017. – № 5. – С. 189–192.
- Берднікова К.В. Особливості нового антикорупційного законодавства у сфері адміністративної відповідальності за порушення встановлених законодавством обмежень щодо одержання подарунків // Адміністративне право і процес. – 2015. – № 1. – С. 111–119.
- Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2016. – 233 с.
- Біла-Тіунова Л.Р., Хамходера О.П. Щодо визначення поняття «викладацька діяльність» в контексті антикорупційного законодавства // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2017. – Вип. 43. – Т. 2. – С. 28–32.
- Бугайчук К.Л., Беспалова О.І. Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування: наук.-метод. рек. – Х.: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. – 41 с.
- Бугайчук К.Л. Адміністративна відповідальність за правопорушення пов'язані із корупцією: практич. посіб. / К.Л. Бугайчук, О.І. Беспалова, О.В. Джафарова, В.О. Іванцов, С.О. Шатрава. – Х.: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2016. – 100 с.
- Веприцький А.О. Підстави виникнення конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб державних вищих навчальних закладів // Право і суспільство. – 2018. – № 1. – Ч. 2. – С. 146–151.
- Гладун О.З. Малозначність кримінальних і адміністративних правопорушень // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2012. – № 2. – С. 103–112.
- Гладун О. Заборона займатися іншою оплачуваною діяльністю // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4. – С. 51–57.
- Гладун О., Мозгова В. Поняття «творча діяльність» у контексті застосування антикорупційного законодавства // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 7. – С. 63–71.
- Гладун О.З. Обмеження щодо одержання подарунків: міжнародні стандарти та вітчизняні положення // Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 29 листопада 2016 р.). – К.: Національна академія прокуратури України, 2017. – С. 17–21.
- Гладун О. Феномен протидії корупції в Україні // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 4. – С. 17–23.
- Годуєва К.І. Поняття суддівської та інструкторської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4. – С. 45–51.
- Годуєва К., Загорська О. Оскарження прокурором постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 4. – С. 117–125.
- Гулак О.В., Павленко В.І. Окремі проблемні питання застосування Закону України «Про запобігання корупції» // Юридичний науковий електронний журнал. – 2018. – № 1. – С. 69–71.
- Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В.Л. Федоренка. – К.: Вид-во Ліра-К, НАДУ, 2016. – 524 с.
- Дутковський А. Окремі аспекти суб'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-6 КУпАП // Вісник прокуратури. – 2018. – № 1. – С. 27–28.
- Загинеї З.А., Сенік В.Г. Інша оплачувана діяльність як складова обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 2. – С. 58–64.
- Загинеї З., Гладун О. Працівники Національної академії прокуратури України як суб'єкти декларування: pro et contra // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 4. – С. 68–77.

Загиней З.А., Кваша О.О. До проблеми встановлення змісту поняття «викладацька діяльність» у контексті антикорупційного законодавства України // II Львівський форум кримінальної юстиції «Правова реформа у сфері кримінальної юстиції: ключові параметри та прогноз подальшого розвитку». Збірка тез міжнародної науково-практичної конференції – К.: ВАІТЕ, 2016. – С. 82–87.

Загиней З. Нерозголошення або невикористання в інший спосіб конфіденційної або іншої інформації з обмеженим доступом (стаття 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення) // Історико-правовий часопис. – 2017. – № 2. – С. 103–109.

Загиней З., Гречанюк Р. Інформація, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових обов'язків, як предмет адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (стаття 172-8 КУпАП) // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 4. – С. 96–103.

Загиней З., Шмаль Л. Медична практика як дозволений вид діяльності в антикорупційному законодавстві України // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 2. – С. 51–67.

Загиней З. Заборона входити до складу виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 4. – С. 138–147.

Загорська О.І. Темпоральні особливості притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2017. – № 2. – С. 68–75.

Задихайло О.А. Конфлікт інтересів на публічній службі: особливості правового регулювання в Україні та зарубіжних країнах // Порівняльно-аналітичне право. – 2017. – № 6. – С. 221–223.

Йосифич Д.І. Адміністративно-правове регулювання протидії корупції // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2015. – № 3. – С. 115–123.

Киричко В.М. Проблема розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення заборон одержання неправомірної вигоди й подарунків, шляхи її вирішення // Проблеми законності. – 2017. – Вип. 138. – С. 118–131.

Кіселичник В., Стефанчук М. Новели у законодавстві України про адміністративну відповідальність за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2015. – № 1. – С. 93–100.

Корчак Н.М., Корчак Я.О. Проблемні питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог фінансового контролю // Порівняльно-аналітичне право. – 2015. – № 6. – С. 194–197.

Корчак Н.М., Корчак Я.О. Проблематика застосування адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо заняття іншою оплачуваною роботою або підприємницькою діяльністю // Юридичний вісник. – 2016. – № 2. – С. 80–85.

Кваша О. «Стратити не можна помилувати». Тренінг – вид викладацької діяльності чи правопорушення, пов'язане з корупцією // Юридичний вісник України. – 18 листопада – 1 грудня 2016 р. – № 46–47.

Клок О.В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2015. – 214 с.

Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Одержання подарунків публічними службовцями: деякі дискусійні питання нормативного закріплення в законодавстві України // Право і суспільство. – 2017. – № 6. – Ч. 2. – С. 74–80.

Коломоєць Т., Лютіков П. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: правовий аспект // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 12. – С. 164–168.

Коломоєць Т.О. Подарунки для публічних службовців в Україні: заборона, обмеження чи дозвіл як оптимальна модель правового регулювання // Юридичний науковий електронний журнал. – 2018. – № 1. – С. 92–96.

Коломоєць Т.О. Подарунок для публічного службовця: чи доцільна детальна правова регламентація // Юридичний науковий електронний журнал. – 2018. – № 2. – С. 119–122.

Крикавська І.В. Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад // Юридичний науковий електронний журнал. – 2018. – № 2. – С. 131–133.

Куліш А.М., Дудко А.С. Організаційно-правові аспекти функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції // Юридичний науковий електронний журнал. – 2017. – 2017. – № 6. – С. 198–201.

Литвинов О., Усов Д. Про сумісництво, нові форми навчання й приховування корупції // Юридичний вісник України. – 11 листопада – 17 листопада 2016 р. – № 45.

Лученцов Г. Адміністративна відповідальність за порушення вимог фінансового контролю // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 12. – С. 169–173.

- Максимович Р.Л. Коментар Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». – Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. – 280 с.
- Мозгова В., Ольшанецький І. Порушення антикорупційних обмежень щодо одержання подарунків: питання кваліфікації // Вісник прокуратури. – 2016. – № 11. – С. 64–68.
- Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М. І. Хавронюка. – 2-ге вид., переробл. і допов. – К. : ВД «Дакор», 2017. – 522 с.
- Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. – К.: Ваіте, 2018. – 472 с.
- Рівчаченко С.В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Запоріжжя, 2017. – 195 с.
- Панафеда Н. Особливості судового розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, щодо порушення вимог законодавства в частині подання е-декларації // Вісник прокуратури. – 2017. – № 10. – С. 28–31.
- Панафеда Н. Проблемні питання правозастосування під час судового розгляду справ про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, щодо порушення фінансового контролю та причини їх закриття // Вісник прокуратури. – 2018. – № 4. – С. 93–107.
- Пастух І.Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство внутрішніх справ України // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. – 2017. – № 30. – Т. 1. – С. 82–85.
- Пономаренко Д. Проблемні питання застосування частини 2 статті 172-6 КУпАП // Юридичний вісник України. – 8–14 вересня 2017 р. – № 36.
- Сіренко Д.О. Сучасний стан судової практики з розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017. – Вип. 46. – Т. 2. – С. 29–32.
- Скачко Д.П. «Інша оплачувана діяльність» в контексті Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» // Митна справа. – 2013. – № 6 (90). – Ч. 2. Кн. 2. – С. 380–383.
- Соболь О. Проблемні питання апеляційного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією // Вісник прокуратури. – 2017. – № 11. – С. 35–37.
- Созанський Т.І., Луцик В.В. Повноваження Національного агентства з питань запобігання корупції // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2018. – № 1. – С. 302–314.
- Спора Г. Проблемні питання законодавчого визначення суб'єктів відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення, передбаченого статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення // Вісник прокуратури. – 2016. – № 8. – С. 62–65.
- Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О.М. Костенка. – К.: Національна академія прокуратури України, 2018. – 346 с.
- Суховетрук І.І. Адміністративно-юрисдикційні провадження, які здійснюються правоохоронними органами України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2017. – 233 с.
- Фідря Ю. Проблеми законодавчої регламентації заборони одержання подарунків особами, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства // Історико-правовий часопис. – 2017. – № 2. – С. 135–139.
- Четвертий раунд оцінювання. Запобігання корупції серед народних депутатів, прокурів та суддів. Звіт за результатами оцінки. Україна. Ухвалено на 76-пленарному засіданні GRECO (Страсбург, 19–23 червня 2017 р.). – 73 с.
- Шестопалова Л. Відмежування корупційних правопорушень від правопорушень, пов'язаних із корупцією // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 5. – С. 193–197.
- Юревич І.В., Мхітарян Л.Е. Врегулювання конфлікту інтересів у суді: антикорупційні засади та етичні аспекти // Форум права. – 2017. – № 5. – С. 460–465.
- Ярмиш Н. Про співвідношення одержання неправомірної вигоди з одержанням забороненого подарунка // Вісник прокуратури. – 2016. – № 6. – С. 48–54.